

Univerzita Karlova

Filozofická fakulta

Katedra sociální práce

Obor sociální práce

Disertační práce

PhDr. Eva Dohnalová

Role obcí v integrační politice ČR

**Role of municipalities in the integration policy towards migrants
in the Czech Republic**

Vedoucí práce PhDr. Kateřina Šámalová, PhD.

2023

Prohlašuji, že jsem disertační práci napsala samostatně s využitím pouze uvedených a řádně citovaných pramenů a literatury a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Olomouci dne 11. 2. 2023

PhDr. Eva Dohnalová v.r.

Poděkování

Dovoluji si poděkovat své vedoucí práce PhDr. Kateřině Šámalové, PhD. za cenné rady, odborné vedení a přátelský přístup. Stejně tak děkuji všem svým respondentům za jejich vstřícnost. V neposlední řadě děkuji svým blízkým za jejich trpělivost a morální podporu.

Disertační práce částečně využívá publikované práce v rámci grantových projektů:

Evropský fond pro regionální rozvoj – projekt „Kreativita a adaptabilita jako podmínky úspěchu Evropy ve vzájemně propojeném světě“ (č. CZ.02.1.01/0.0/0.0/16_019/0000734)

Program Specifický vysokoškolský výzkum: SVV 2019–260482 FF UK, SVV 2020–260556 FF UK

DOHNALOVÁ, Eva, 2020. Development of intercultural work in the Czech Republic – premises and challenges in establishing an intercultural worker profession, allied to social work that promotes the use of skills that migrants have. *Sociální Práce* [online]. 20(1), 61–77. ISSN 1213-6204.

DOHNALOVÁ, Eva, 2021. Governance of migrant integration in the Czech Republic. *Sociální Práce* [online]. 21(1), 7–23. ISSN 1213-6204.

Abstrakt

Integrace migrantů a zajištění sociální soudržnosti se ve 21. století staly jedním z hlavních sociálních a politických témat zemí EU, včetně České republiky, kde v roce 2022 cizinci tvořili již cca 10 % populace v ČR (včetně ukrajinských migrantů). Zkušenosti zemí s dlouhou imigrační historií potvrzují, že zásadní roli v integraci hrají místní samosprávy. Disertační práce se zaměřuje na popis a analýzu role měst v integrační politice České republiky.

Teoretická část se zabývá konceptualizací sociální integrace a politik vůči migrantům na národní úrovni a úrovni měst. Dále dokumentuje stávající úroveň poznání v oblasti lokální integrační politiky v zemích EU s dlouhou imigrační historií a na závěr analyzuje nastavení integrační politiky ČR, zejména kontext role místních samospráv.

Empirická část si klade za cíl popsat a analyzovat přístupy vybraných šesti měst k integraci cizinců v rovině deklaratorní i realizační a současně reflektovat postoje politické a profesionální reprezentace měst vůči této cílové skupině. Práce je současně zaměřena na analýzu podmínek, které pro lokální integraci vytváří stát prostřednictvím legislativních, fiskálních a koncepčních opatření.

Metodologicky se jedná o kvalitativní explanatorní vícepřípadovou studii. Jako technika sběru dat byly využity polostrukturované rozhovory a sekundární analýza legislativních, strategických a koncepčních dokumentů. Výsledky studie identifikovaly široké spektrum faktorů – od subjektivních postojových pozic k migrantům a politice integrace ze strany politické a profesionální reprezentace měst až po strukturální lokální, národní a nadnárodní faktory, které ovlivňují přístup a možnosti měst v ČR realizovat vlastní integrační politiku.

Klíčová slova:

integrace; integrační politika; města; místní samospráva; lokální úroveň integrace; víceúrovňové řízení integračních politik integrace

Abstract

The integration of migrants and ensuring social cohesion have become one of the main social and political issues of EU countries in the 21st century, including the Czech Republic, where migrants already account for about 10 % of the Czech population in 2022, including Ukrainian refugees. The experience of countries with a long immigration history confirms that local governments play a crucial role in integration. This dissertation focuses on the description and analysis of the role of cities in the integration policy of the Czech Republic.

The theoretical part deals with the conceptualisation of social integration and policies towards migrants at the national and municipal level. It also documents the current level of knowledge in the field of local integration policies in EU countries with a long immigration history and finally analyses the setting of integration policy in the Czech Republic, in particular the context of the role of local governments.

The empirical part aims to describe and analyse the approaches of the selected six cities to the integration of foreigners both in the declarative and in the implementation level and at the same time to reflect the attitudes of the political and professional representation of the cities towards this target group. The thesis also focuses on the analysis of the conditions created for local integration by the state through legislative, fiscal and conceptual measures.

Methodologically, it is a qualitative explanatory multi-case study. Semi-structured interviews and secondary analysis of legislation, strategic and conceptual documents were used as data collection techniques. The results of the study identified a wide range of factors ranging from subjective attitudinal positions towards migrants and integration policies of political and professional representation of cities to structural local, national and transnational factors that influence the approach and possibilities of cities in the Czech Republic to implement their own integration policies.

Keywords:

Integration; integration policy; cities; municipalities; local government; local level of integration; multi-level governance of integration policies

Obsah

SEZNAM ZKRATEK	9
ÚVOD.....	10
1 Teoretická konceptualizace integrace a integrační politiky	16
1.1 Konceptuální pojetí sociální integrace	16
1.1.1 Dimenze sociální integrace	19
1.2 Konceptuální vymezení integrační politiky	22
1.2.1 Dimenze integračních politik.....	23
1.2.2 Cíle integračních politik.....	26
1.2.3 Klasifikace politik vůči migrantům prováděných na úrovni měst	28
1.2.4 Typologie klasifikace politik místní samosprávy vůči migrantům.....	31
2 Integrační politiky měst v zemích Evropské unie s dlouhou historií imigrace	35
2.1 Vztahy mezi národními a lokálními integračními politikami	36
2.1.1 Příklady horizontální spolupráce měst.....	38
2.2 Společné rysy integračních politik měst západoevropských zemí	40
2.2.1 Právní a politická dimenze.....	40
2.2.2 Socio-ekonomická dimenze	42
2.2.3 Kulturní a náboženská dimenze	44
2.3 Faktory ovlivňující nastavení politik místních samospráv.....	45
2.4 Politická a administrativní úroveň integrační politiky měst	48
3 Integrační politika v České republice	51
3.1 Legislativní a strategický rámec integrační politiky ČR.....	53
3.2 Integrační politika na lokální úrovni	59
3.2.1 Legislativní vymezení působnosti místních samospráv v ČR	62
3.2.2 Sociogeografická dimenze integrace na lokální úrovni	65
4 Realizace výzkumné studie	69

4.1	Aktuální výzkumné poznatky o roli místních samospráv v integraci cizinců v ČR ..	69
4.2	Výzkumná strategie, odůvodnění volby metody	72
4.3	Výzkumný cíl a otázky, jejich operacionalizace	73
4.4	Charakteristika výzkumného souboru	74
4.5	Fáze výzkumné studie	78
4.6	Technika sběru dat	80
4.7	Analýza a interpretace dat	82
4.8	Etické aspekty výzkumu	83
4.9	Možná zkreslení a limity výzkumu, pozice výzkumníka	83
5	Výsledky výzkumu a jejich interpretace	85
5.1	Hodnocení situace cizinců ve městě a integrační diskurz	85
5.1.1	Situace cizinců ve městě	85
5.1.2	Strukturální integrace	89
5.1.3	Integrační diskurz	99
5.2	Institucionální zabezpečení a strategie integrace cizinců na úrovni města	116
5.2.1	Integrační opatření	124
5.3	Hodnocení stávající politiky měst vůči cizincům	128
5.3.1	Hodnocení vlivu integrační politiky státu na politiku místních samospráv	129
5.3.2	Hodnocení integrační politiky měst	131
5.3.3	Klasifikace politik měst vůči migrantům	139
5.3.4	Ideální integrační politika města	141
	DISKUSE	147
	ZÁVĚR	152
	Soupis použité literatury a dalších zdrojů	154
	Seznam tabulek	169
	Přílohy	170

SEZNAM ZKRATEK

AMIF	Azylový migrační a integrační fond
CESES	Centrum pro sociální a ekonomické strategie při Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy
CLIP	Cities for Local Integration Policies
CPIC	Centrum na podporu integrace cizinců
CPKP	Centrum pro komunitní práci
ČR	Česká republika
DVO	dílčí výzkumná otázka
ECCAR	The European Coalition of Cities against Racism
EIF	Evropský integrační fond
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EUF	Evropský uprchlický fond
FF UK	Filozofická fakulta Univerzity Karlovy
HVO	hlavní výzkumná otázka
IOM	The International Organization for Migration
JMK	Jihomoravský kraj
MČ	městská část
MK	Ministerstvo kultury České republiky
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
MVČR	Ministerstvo vnitra České republiky
MZ	Ministerstvo zdravotnictví České republiky
NNO	nevládní nezisková organizace
NPI	Národní pedagogický institut
ORP	obec s rozšířenou působností
SUZ	Správa uprchlických zařízení
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
ZŠ	základní škola

ÚVOD

„Politika města má velmi odlišný charakter od ideologické politiky státu. Je o tom, aby věci fungovaly – musíte sbírat odpadky, musíte nechat nemocnice otevřené, nezáleží na tom, zda jsou imigranti legální nebo nelegální – mají děti, které onemocní a které mají chodit do školy, jezdí autobusy, jezdí auty. Kdybyste se zeptali starostů: ‚Myslíte si, že by imigranti měli mít povolený vstup, nebo ne?‘, odpověděli by: ‚Jsou tady‘.“

Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*

Jedním z hlavních sociálních a politických témat zemí EU ve 21. století se stala efektivní integrace migrantů a zajištění sociální soudržnosti v etnokulturně různorodé společnosti (Evropská komise, 2016). Úspěšné začlenění imigrantů do hostitelské společnosti je multidimenzionální proces, který ovlivňuje nespočet faktorů na systémových i individuálních úrovních. Integrovaní politiky jednotlivých zemí EU formované na národní úrovni a na základě historických zkušeností s migrací a integrací nabývají stále vyššího stupně konvergence, minimálně na strukturální úrovni. Současně se stále více akcentuje význam integračních politik na lokální úrovni (Baršová a Barša, 2005; Bosswick a Heckmann, 2006; Rákoczyová a Trbola, 2008; Caponio, Jubany Baucells a Güell, 2016; Evropská komise, 2016; Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016; Joppke, 2017; Vláda ČR, 2019a; Evropská komise, 2020; Dohnalová, 2021; Ruano de la Fuente a Franzke, 2021; Jelínková a Valenta, 2022).

Česká republika patří mezi země EU s poměrně krátkou imigrační historií, avšak s vysokým nárůstem počtu imigrantů v krátkém časovém úseku. Po pádu komunistického režimu v roce 1989 se otevřely hranice a liberální přístup k migraci v první polovině 90. let usnadnil příchod tisícům imigrantů. Česká republika se z pohledu statistik začala měnit v imigrační zemi (Baršová a Barša, 2005, s. 58). Zatímco v roce 2004 zde bylo 2,3 % migrantů z celkové populace, v roce 2021 to bylo cca 6 %. Pozorovat lze rostoucí trend k trvalému usídlení, protože migranti s trvalým pobytem nyní převyšují počet migrantů dočasně pobývajících (MVČRa, 2022)¹. Česká integrační politika začala být explicitně formulována na národní úrovni od roku

¹ K 31. 12. 2021 bylo evidováno celkem 660 849 cizinců s povoleným pobytem na území ČR. I přes přetrvávající pandemii covid-19 v roce 2021 nadále pokračoval trend rostoucího počtu cizinců usídlených na území ČR (za poslední 3 roky počet

1999. Lokální integrační politika je zatím ve svých počátcích a zájem samospráv o integraci cizinců na svém území není velký (Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018; Pořízek, 2018; Rákoczyová a Trbola, 2008; Rákoczyová a Trbola, 2009; Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011; Sdružení pro integraci a migraci, 2020; Jelínková a Valenta, 2022).

Přitom mnohé zkušenosti západoevropských zemí dokazují nesporný význam lokální integrační politiky. Výsledkem desetiletí zkušeností s imigrací je snaha tamních vlád vyvíjet efektivní modely na podporu integračních procesů, a to především na lokálních úrovních, kde se přímo odehrává proces začleňování imigrantů do společnosti. Nárůst sociokulturní heterogenity pak v těchto lokalitách vytváří nové nároky na vzájemné soužití a na udržení sociální soudržnosti. Je nesporné, že nedostatečná integrace migrantů do lokálních společností může vést k sociálnímu napětí mezi migranty a majoritní společností, případně mezi skupinami migrantů navzájem (Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011; Dimitrov, 2012; Penninx a Garcés-Mascreñas, 2016; Zapata-Barrero, Caponio a Scholten, 2017; Flamant, 2020; Ruano de la Fuente a Franzke, 2021).

Politika integrace cizinců potom představuje sociálněpolitickou oblast, kterou charakterizuje pluralita aktérů jak v rovině realizační, tak v rovině tzv. policy-making. Ačkoli cílí primárně na oblast sociálního začleňování migrantů a uprchlíků, v širším kontextu se vztahuje také na majoritní společnost a obecně na kvalitu soužití (Baláž a Čemová, 2019).

Osobní motivace pro volbu tématu integrační politiky měst je spjata s mým více než 20letým pracovním zapojením v oblasti sociální práce s cizinci a uprchlíky a v oblasti integrace v prostředí nevládních organizací a školství. Po většinu této doby byl jak v neziskovém, tak v akademickém prostředí zastáván názor, že stát agendu integrace cizinců primárně deleguje na nevládní organizace a města vykazují velmi nízký stupeň angažovanosti v oblasti sociální integrace cizinců (Rákoczyová a Trbola, 2008; Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011;

registrovaných cizinců vzrostl o téměř 100 tisíc, v roce 2021 se jednalo o meziroční nárůst o 4,1 %). Podíl cizinců na celkové populaci v roce 2021 poprvé překročil hranici 6 % (MVČRa, 2022).

K 31. březnu 2022 bylo na území ČR registrováno celkem 922 5161 osob cizí státní příslušnosti, z toho 597 368 na základě oprávnění k přechodnému pobytu a 325 145 na základě oprávnění k trvalému pobytu. Za výrazným nárůstem počtu cizinců na území ČR stojí zejména vydávání dočasné ochrany státním příslušníkům Ukrajiny, kteří prchají před válkou ve své zemi. Ke konci března bylo v České republice vydáno celkem 249 960 dlouhodobých víz za účelem dočasné ochrany. Mezi cizinci pobývajících legálně na území ČR převažují občané třetích zemí (698 471 osob, tj. 76 %) nad občany členských států EU, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska (223 123 osob, tj. 24 %). U cizinců ze třetích zemí, kteří mají na území České republiky přechodný pobyt, převažuje účel pobytu dočasná ochrana (42 %), zaměstnání (30 %), dále účel pobytu sloučení rodiny (11 %), studium (6 %) a podnikání (3 %). Nejvíce jsou zastoupeni občané Ukrajiny, Vietnamu a Ruska. (MVČR, 2022b)

Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018). Současně v politickém, akademickém a nevládním sektoru se již dlouhodobě propaguje význam měst coby zásadních aktérů na poli integrace cizinců (Vláda ČR, 2016; Sdružení pro integraci a migraci, 2020). Města, která mají v roce 2022 explicitní koncepci integrace cizinců, jsou dvě – Praha a Brno. Jako výzkumnice chci zjistit, jak se různá samotná města vztahují k cizincům na svém území, jaké faktory u nich hrají hlavní roli a do jaké míry je situace ovlivněna postoji k cizincům, kapacitou místní samosprávy, nastavením politiky a legislativy, počtem cizinců na území měst, případně dalšími skutečnostmi. Coby výzkumnice jsem si vědoma, že mé dlouholeté profesní zkušenosti v nevládním sektoru ovlivňují můj postoj k výzkumnému tématu. K integraci tedy nezastávám neutrální pozici, ale uvědomělou pozici formovanou nevládním proklientským přístupem. Své předporozumění tématu jsem ve většině případů s respondenty reflektovala, a to jak z hlediska přínosů, tak limitů rámce mých profesních zkušeností.

Výzkumným záměrem práce je popsat a analyzovat roli měst v integrační politice ČR v kontextu víceúrovňového řízení a diskutovat výsledky se soudobým politickým a akademickým trendem akcentování významu lokální dimenze integrační politiky. Cílem práce je ukázat přístupy vybraných měst k integraci cizinců jak v rovině deklaratorní (konceptní, programové), tak v rovině realizační a současně reflektovat postoje politické a profesionální reprezentace měst vůči této cílové skupině. Práce je současně zaměřena na analýzu podmínek, které pro lokální integraci vytváří stát prostřednictvím legislativních, fiskálních a konceptních opatření.

Práce si jako hlavní výzkumnou otázku pokládá: **Jaký význam města přisuzují politice integrace cizinců a jak ji realizují?** Hlavní výzkumná otázka je dále členěna do tří výzkumných oblastí na 5 dílčích výzkumných otázkách.

K zodpovězení otázek jsem zvolila kvalitativní metodu vícepřípadové práce explanatorního zaměření. Výzkumný soubor tvoří 6 měst. Pro výběr jednotek výzkumu (případů) jsem se rozhodla využít strategii volby tzv. maximálně variujících případů (Flyvberk in Mareš, 2015, s. 127). Tato strategie výběru případů se doporučuje v šetřeních, ve kterých se výzkumník může opřít o dobře rozvinutou teorii, která umožňuje předběžně definovat relativně úplný seznam hlavních faktorů a proměnných souvisejících se zamýšleným jevem (Yin, 2009). Kritériem volby byla velikost města, podíl cizinecké populace a míra aktivity města na poli integrace cizinců. Zvolila jsem dvě malá města s populací do 10 000 obyvatel: menší město v jižních

Čechách a Hořovice; dvě větší města s populací do 100 000 obyvatel: Hranice a Havlíčkův Brod a dvě velká města s populací nad 100 000 obyvatel: Brno a Plzeň.

Jako technika sběru dat byly použity polostrukturované rozhovory a sekundární analýza dat (legislativních, strategických a koncepčních dokumentů měst). Bylo provedeno celkem 47 rozhovorů se zastupiteli měst, se zaměstnanci městských úřadů, s představiteli škol coby implementátory městské politiky v oblasti vzdělávání, se zástupci NNO a center na podporu integrace cizinců coby hodnotiteli přístupu měst k cizincům, a v případě menších měst také s významnými zaměstnavateli cizinců. Data byla analyzována prostřednictvím softwaru MAXQDA, kde byly za využití teoretických konceptů vytvořeny analytické kategorie. Tematická analýza byla realizována jak deduktivní, tak induktivní cestou (Hendl, 2005; Gilgun, 2019).

Práce je členěna na šest kapitol. První kapitola definuje teoretické koncepty z oblasti migračních studií, které využívám jako koncepční rámec výzkumu. Nejvíce mě inspiroval koncept čtyř dimenzí procesu sociální integrace a integrační politiky (Bosswick a Heckmann, 2006) a Alexanderova klasifikace politik prováděných lokálními autoritami, která jako jedna z mála umožňuje srovnání mezi politikou prováděnou na úrovni národní a lokální (Alexander, 2007). Druhá kapitola dokumentuje stávající úroveň poznání v oblasti lokální integrační politiky v zemích EU s dlouhou imigrační historií a třetí kapitola se zaměřuje na integrační politiku ČR, zejména na kontext role místních samospráv. Čtvrtá až šestá kapitola představují samotný výzkum.

První výše zmíněné tři kapitoly disertační práce byly částečně publikovány ve dvou recenzovaných statích: *Development of intercultural work in the Czech Republic – premises and challenges in establishing an intercultural worker profession, allied to social work that promotes the use of skills that migrants have* v časopisu Sociální práce v roce 2020 a *Governance of migrant integration in the Czech Republic* v časopise Sociální práce v roce 2021.

Co se odborné literatury týče, rešerši tuzemských a zahraničních zdrojů jsem uskutečnila v těchto databázích: UKAŽ, Web of Science, ProQuest, EBSCO, Scopus, Google Scholar. Zvoleno bylo časové období mezi lety 1995–2022 a zaměřila jsem se pouze na recenzované zdroje v českém a anglickém jazyce.

Teoretické koncepty integrace, integrační politiky a trendů v integračních politikách s akcentem na lokální úroveň zejména v západních zemích EU vychází z následujících autorů: Castles (1995); Riehle (2001); Joppke a Morawska (2003); Fraser a Honneth (2004); Baršová a Barša (2005); Bosswick a Heckmann (2006); Alexander (2007); Caponio a Borkert (2010); Bouchard (2011); Dimitrov (2012); Fauser (2012); Dekker et al. (2015); Scholten et al. (2015); Caponio, Jubany Baucells a Güell (2016); Scholten a Penninx (2016); Zapata-Barrero, Caponio a Scholten (2017); Joppke (2017); Scholten a van Breugel (2018); Flamant (2020); Matusz (2020); Ruano de la Fuente a Franzke (2021). Poznatky o integraci na lokální úrovni v ČR potom čerpám zejména od autorů: Rákoczyová a Trbola (2008; 2009; 2011); Sýkora et al. (2015; 2016; 2018); Leontieva, Tollarová a Mikešová (2017); Topinka a Janků (2018); Jelínková a Čerychová (2021); Jelínková a Valenta (2022).

Dalšími užitymi zdroji jsou legislativní dokumenty (ústava, zákony, případně vyhlášky a nařízení), strategické a koncepční dokumenty (*Koncepce integrace cizinců*, *Strategie integrace cizinců ve městě Brno*, střednědobé plány rozvoje sociálních služeb, Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců aj.), úřední statistické publikace, oficiální tiskové zprávy městských orgánů k problematice integrace cizinců, články v místním periodickém tisku ad.

Zásadní je dobový kontext výzkumu, který byl realizován v letech 2020–2021, tedy v době nouzového stavu, kdy po propuknutí globální pandemie onemocnění covid-19 došlo na jaře 2020 k bezprecedentnímu zastavení celosvětového pohybu osob. Většina zemí světa zavedla více či méně přísná omezení vstupu na svá území a také vláda ČR dočasně uzavřela státní hranice a zavedla zákaz vstupu cizinců na území ČR se stanovením výjimek pro vybrané kategorie osob, jejichž pobyt byl nezbytně nutný (MVČR, 2021; 2022). Tato situace znamenala reálné snížení počtu migrantů ve městech, což také ovlivňovalo postoje respondentů k tématu výzkumu, tj. hodnocení role měst v integraci cizinců.

Nyní máme rok 2022 a s příchodem válečných uprchlíků z Ukrajiny se potvrdil zásadní význam role obcí a místní samosprávy při začleňování migrantů do české společnosti. Výsledky výzkumu, ač v jiném dobovém kontextu, mají velkou výpovědní hodnotu při vyhodnocování připravenosti a kapacit místních samospráv v oblasti integrace. Současně je také třeba vést v patnosti, že přístup samospráv k válečným uprchlíkům z Ukrajiny je definován specifickými podmínkami danými zákonem *Lex Ukrajina*, kde se však počítá s dočasností pobytu uprchlíků na našem území do konce války, což zrcadlí například neumožnění přístupu uprchlíků do systému státní sociální podpory a vytvoření paralelního institutu humanitární dávky. Přístup

měst k uprchlíkům v krátkodobé fázi krizového managementu lze hodnotit jednoznačně pozitivně, hodnocení role měst v integraci válečných uprchlíků však vyžaduje dlouhodobější perspektivu (Jelínková a Tollarová, 2022).

V práci používám termíny *migrant*, *imigrant*, *cizinec* a *přistěhovalec* coby synonyma. Jedná se o osoby, které nemají české občanství dle zákona o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb. (Česko, 1999b). Termín uprchlík, který česká legislativa nezná, zahrnuje jak žadatele o mezinárodní ochranu, tak držitele azylu, doplňkové ochrany či držitele dočasné ochrany. Coby synonyma také užívám pojmy *město*, *obec*, *místní samospráva*, *municipalita*. Termín *politika města* obměňuji pojmy *politika místní samosprávy*, *lokální politika*.

1 Teoretická konceptualizace integrace a integrační politiky

První část disertační práce se zaměřuje na teoretické konceptuální zarámování klíčových kategorií, kterými jsou sociální integrace a integrační politika. Podrobněji budou popsány jejich dimenze, u integrační politiky rovněž cíle, klasifikace politik vůči migrantům prováděných na úrovni měst a typologie klasifikace politik místní samosprávy vůči migrantům. Vyjmenované teoretické oblasti jsou také důležitými východisky pro realizaci výzkumné části této práce. Ve čtvrté kapitole z nich vychází formulace hlavní výzkumné otázky i dílčích výzkumných otázek. Budou také zásadní oporou interpretace a diskuze výsledků a s tím související komparace teoretických poznatků se zjištěnými skutečnostmi vyplývajícími z praxe oslovených respondentů.

1.1 Konceptuální pojetí sociální integrace

Sociální integrace coby jedna z ústředních kategorií této práce má v odborné literatuře širokou paletu definic. Mezi společné jmenovatele patří pojetí sociální integrace jako procesu začleňování, který probíhá v řadě oblastí (dimenzí), a to jak na straně migrantů, tak na straně většinové společnosti.

Za komplexní a často užívanou lze chápat definici od Bosswicka a Heckmanna (2006, s. 11), kteří definují sociální integraci jako „*začleňování a přijímání imigrantů do klíčových institucí, vztahů a pozic v hostitelské společnosti. Integrace je interaktivní proces mezi imigranty a hostitelskou společností. Pro imigranty znamená integrace proces učení se nové kultuře, nabývání práv a povinností, získávání přístupu k pozicím a společenskému statusu, budování osobních vztahů se členy hostitelské společnosti a vytváření pocitu sounáležitosti a identifikace se společností.*“

Tuto oboustrannost integračního procesu zdůrazňuje také *Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu*, která definuje integraci jako „*dlouhodobý proces začleňování cizinců do společnosti, na kterém se nezbytně podílejí jak cizinci, tak majoritní společnost*“ (Vláda ČR, 2016, s. 15).

Důležitá je skutečnost, že integrace není jen otázkou kulturního, etnického a náboženského původu, ale stejně tak otázkou sociální vrstvy a třídy, pohlaví, sexuální orientace atd. To vše

definuje heterogenní společnost jak zemí, ze kterých migranti přicházejí, tak zemí hostitelských (Foroutan, 2015).

Pro hostitelskou společnost znamená integrace otevírání institucí a garanci rovných příležitostí pro migranty. Jedná se například o postoje veřejnosti vůči odlišnostem (rasovým, etnickým, kulturním), nastavení migrační a integrační politiky, ekonomickou situaci, otevřenost vzdělávacího systému aj. V této interakci má však hostitelská společnost větší moc a prestiž (Rákoczyová a Trbola, 2009).

Nee a Alba (2004) poukazují na to, že integrace je nejenom proces vzájemného přizpůsobování nově příchozích migrantů a komunit, v nichž se usazují, ale je také koncovým bodem, kterého je dosaženo, když jednotlivci jen minimálně vnímají sebe a ostatní v etnicko-rasovém a národnostním smyslu, kdy tyto atributy mají nanejvýš zanedbatelný negativní dopad na příležitosti a životní šance.

Politika redistribuce zdrojů jako jedna ze základních úloh sociálního státu a politika uznání spjatá se symbolickým rozměrem nerovností panujících ve společnosti, představují dva módy politiky integrace (Fraser a Honneth, 2004). Jak upozorňuje Alexander (2007), *„kouzlo začlenění a přijetí nespočívá pouze v rovné či alespoň rovnější redistribuci hmotných statků, ale v konstrukci významu, ve kterém do té doby exkludovaný (či alespoň neinkludovaný) druhý získává stejnou symbolickou hodnotu jako příslušník majority“*.

Integrace však není jediným možným výsledkem soužití imigrantů a domácí populace, přičemž obě strany mohou nést rozdílné důsledky. Může dojít k trvalému vydělení migrantů v procesech marginalizace jak v etnické komunitě, tak většinové společnosti, k segregaci např. do migrantských komunit, nebo k jejich začleňování do marginálních segmentů a subkultur většinové společnosti – obvykle městské *underclass*. Na druhé straně může dojít k úplnému splynutí imigrantů s většinovou společností (tj. k asimilaci). Zatímco segregace a marginalizace s sebou nesou vážná rizika v oblasti zachování sociálního smíru a solidarity, asimilace ve smyslu úplného potlačení původní identity nese důsledky spíše jen pro migranta samotného (Bosswick a Heckmann, 2006; Baršová a Barša, 2005; Rákoczyová a Trbola, 2009; Berry, 2011).

Současné integrační politiky v zemích EU kladou důraz na integraci imigrantů do majoritní společnosti, která je založena na jednotě v klíčových oblastech – zejména v jazyce a liberálně-demokratických principech při respektu k odlišnostem migrantů v oblasti kulturní

a náboženské identity (Baršová a Barša, 2005, s. 164). Hlavní výzvy v oblasti integrace z pohledu migrantů i přijímající společnosti jsou uvedeny v *tabulce 1-1* níže.

	Hlavní úkol pro migranty	Hlavní úkol pro přijímající společnost
Socioekonomická oblast	Efektivní socioekonomická integrace, která odpovídá dovednostem, zkušenostem a aspiracím, a zároveň maximalizuje životní šance	Podpora socioekonomické integrace imigrantů (zvážit rizika pozitivní diskriminace)
Kulturní a politická oblast	Přizpůsobení se politickému a kulturnímu kontextu přijímající společnosti	Zajistit všem rovná práva za současného uchování kulturní identity, podpora sociální soudržnosti

Tabulka 1-1 Hlavní výzvy v oblasti integrace

Zdroj: Sriskandarajah in Seidlová (2012, s. 39). Vlastní zpracování: autorka

Oboustrannost procesu integrace, tedy zapojení jak migrantů, tak majoritní společnosti, lze sledovat v akademickém i v sociálně-politickém diskurzu až od začátku 21. století. Předtím výzkum v oblasti migračních studií primárně pohlížel na integraci jako na něco, co se týká „cizinců“, „migrantů“ nebo „lidí s migrační historií“ a jejich zapojení do většinové společnosti. Související pojmy jako „odmítání se integrovat“, „pokrok v integraci“ nebo „ochota se integrovat“ jsou primárně spojeny s myšlenkou, že existuje etablované jádro nebo hostitelská společnost, která jednostranně motivuje lidi s migrační biografií, aby se do ní integrovali. Tento proces byl původně chápán jako jednostranná aktivita (Brubaker, 1999). Takový koncept postrádá integrační opatření nebo úsilí, do kterého by se musela zapojit společenská většina včetně větší strukturální a institucionální svobody. Namísto zohlednění strukturálních překážek je tak nedostatečná integrace definována jako osobní a/nebo kulturní problém na straně migrantů. Tato změna paradigmatu však dosud nebyla přijata za součást obecného chápání integrace, v rámci něhož je tento termín nadále vnímán především jako adaptační úsilí ze strany migrantů (Foroutan, 2015).

Podnětný komentář přinesl již v minulém století Sayad. Upozorňuje, že integrovat je schopen pouze celek, který je sám dostatečně integrovaný a to, co je dnes ve skutečnosti v sázce, je „integrace celku“ a nikoli „integrace několika cizinců či outsiderů do tohoto celku“. A to je nakonec podle Sayada tím nejhlavnějším důvodem, proč o integraci musíme přemýšlet a hovořit (Sayad, 2004, s. 222).

1.1.1 Dimenze sociální integrace

Sociální integrace cizinců představuje multidimenzionální proces, který Bosswick a Heckmann (2006) konceptualizovali do čtyř dimenzí, které následně použili také ke klasifikaci integračních politik. Představení těchto základních dimenzí slouží jako podklad pro operacionalizaci výzkumných otázek.

Strukturální integrace znamená nabývání práv a získání pozice a statusu v klíčových institucích hostitelské společnosti, tedy v oblastech jako je trh práce, vzdělávací systém, bydlení, systém sociálního zabezpečení (včetně zdravotnického systému) a plné politické občanství.

V rámci strukturální integrace se pozornost odborníků i aktérů integračního procesu zaměřuje primárně na začlenění migrantů na trh práce a na problémy spojené se sociální integrací prostřednictvím participace na trhu práce. Jedná se např. o vyčleňování zahraničních pracovníků do marginálních pracovních pozic na tzv. sekundárním trhu práce, který se vyznačuje nízkou kvalitou, porušováním zákonných norem a vysokým stupněm stigmatizace ze strany domácí populace. Marginalizace se také vyznačuje vytlačováním migrantů do postavení drobných živnostníků.

Dalším typem uplatnění na trhu práce je participace v etnické ekonomice. Ta je založena na vysoké rozvinutosti vnitroskupinových sociálních vazeb: podnikatelé, zaměstnanci, zákazníci i věřitelé pocházejí ze stejné etnické skupiny, typické je i využívání neplacené práce rodinných příslušníků včetně dětí. Hodnocení přínosu etnické ekonomiky pro sociální integraci není jednoznačné. Zejména z dlouhodobého hlediska se mohou projevat důsledky v podobě omezení v oblasti kulturní a interaktivní integrace (Rákoczyová a Trbola, 2009, s. 26–30).

Ve většině starých členských zemí EU imigranti vykazují vyšší míru nezaměstnanosti než domácí populace a platí to také pro osoby s migračním původem, které již získaly občanství. V České republice tomu tak díky nastavení legislativy, kdy u většiny cizinců je povolení k pobytu vázáno na účel pobytu zaměstnání nebo podnikání, není. V roce 2020 byla míra nezaměstnanosti v Evropské unii u lidí ve věku 20 až 64 let narozených mimo EU 13,9 %; 8,1 % u osob narozených v jiném členském státě EU a 6,1 % u starousedlíků. Nejnižší míra nezaměstnanosti osob narozených mimo EU byla zaznamenána v ČR (2,8 %), naopak nejvyšší nezaměstnanost osob narozených mimo EU mělo Švédsko (21,5 %), Španělsko (24,2 %) a Řecko (28,6 %), vyplynulo to z dat Eurostatu (2021).

Co se dostupnosti bydlení týče, v roce 2019 byla nejvyšší míra zatížení náklady na bydlení v EU-27 zaznamenána u občanů pocházejících ze zemí mimo EU (25 %), zatímco nižší míra byla pozorována u občanů z jiných zemí EU (19 %) a u občanů jednotlivých zemí (9 %). V roce 2019 měli občané ze zemí mimo EU (36 %) žijící v EU-27 více než dvakrát tak vyšší pravděpodobnost, že budou žít v přeplněné domácnosti než státní občané (17 %). Data Eurostatu (2021) ukazují, že na trhu s bydlením jsou cizinci často ve znevýhodněné pozici. Imigranti s nízkým ekonomickým kapitálem a nízkým příjmem pak často spoléhají na neformální etnické sítě, které jsou na trhu s bydlením i na trhu práce nezřídka spojeny s vykořisťováním nově příchozích migrantů (Rákoczyová a Trbola, 2009, s. 27; Sýkora et al., 2016; Topinka a Janků, 2018).

Pro plnou sociální integraci je důležitý přístup imigrantů ke vzdělávání. Zahrnuje jejich vzdělávání v přímé návaznosti na potřeby integračního procesu (např. jazykové kurzy, integrační kurzy), ale také rovný přístup v dalších oblastech edukace. Význam školství a vzdělávání hraje roli nejen při uplatnění na trhu práce, ale také v kontextu identifikační dimenze integrace, vytváření občanské identity a sociálních sítí (Baršová a Barša, 2005, s. 195).

Pobytový status je dalším důležitým faktorem, který ovlivňuje sociální integraci jedince. Pobytový status (přechodný pobyt, trvalý pobyt, dočasná ochrana, azyl atd.) mění rozsah práv a povinností cizince, občanský status navíc může ovlivnit pocit sounáležitosti s majoritní společností. Občanství tak není pouze právním a politickým statutem, ale podstatným způsobem mění i sociální status jedince a jeho pocit sounáležitosti a je nezbytnou, i když ne vždy dostatečnou podmínkou, aby byl uznán jako aktér v kolektivním životě. Občanství zůstává zejména pro cizince ze zemí mimo EU branou v přístupu k politickým právům, nicméně států v EU, kde je přiznáno volební právo na komunální úrovni i cizincům ze zemí mimo EU s dlouhodobým pobytem, přibývá (srov. Migrant Integration Policy Index 2020, 2020).

Ačkoli je přibližování právního postavení občanů EU s právním postavením občanů mimo EU dlouhodobým trendem evropské integrační politiky, v kontextu integrace cizinců na lokální úrovni je česká legislativa stále vylučující. Zákon o obcích č. 325/1999 Sb. považuje dle § 16 a § 17 za občany obce pouze cizince ze členských zemí EU (Česko, 1999a). Obdobnou definici nalezneme také v § 12 a § 13 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (Česko, 2000b).

Kulturní integrace se vztahuje ke kognitivní, behaviorální a postojové změně jedince. Imigranti si mohou nárokovat práva a zaujmout pozice v nové společnosti, pouze pokud získají základní kompetence této kultury a společnosti. Kulturní integrace nutně neznamená, že se migranti musí vzdát kultury své domovské země. V takovém případě hovoříme o bikulturních kompetencích a vícečetné identitě, která je přínosem pro jednotlivce i pro hostitelskou společnost. Pro ty migranty a jejich děti, kteří přicházejí s malým vzděláním (v Evropě se v současnosti jedná o jasnou většinu přistěhovalců), bude však obtížné dosáhnout potřebného stupně bikulturalismu a bilingvismu pro přiměřenou sociální mobilitu. Bikulturalismus a bilingvismus je pak ve skutečnosti spíše semi-bikulturalismem a semi-bilingvismem, což ovšem nelze považovat za integraci, protože taková praxe znamená ztrátu řady příležitostí.

Interaktivní integrace znamená přijetí a začlenění přistěhovalců do primárních vztahů a sociálních sítí hostitelské společnosti. Mezi ukazatele interaktivní integrace patří sociální sítě, přátelství, partnerství, manželství a členství v dobrovolných organizacích. Předpokladem pro interaktivní integraci jsou určité základní prvky kulturní integrace, zejména komunikační kompetence.

V první fázi integračního procesu znamená interaktivní integrace do sociálních systémů etnické komunity pomoc pro imigranty – prostřednictvím podpory a solidarity příbuzných i koetnických osob a prostřednictvím sdílení informací a zkušeností. Tato integrace však může časem bránit při vytváření vazeb s hostitelskou společností a při získávání kulturního a sociálního kapitálu.

Identifikační integrace představuje začlenění do nové společnosti na subjektivní úrovni – je určena pocity patření, sounáležitostí k majoritní společnosti a ztotožnění se s ní, zejména na úrovni kulturní, regionální, místní nebo národní identifikace. Tento pocit sounáležitosti se může v integračním procesu rozvinout jako důsledek participace a přijetí či uznání. (Bosswick a Heckmann, 2006; Rákoczyová a Trbola, 2009)

1.2 Konceptuální vymezení integrační politiky

Integrační politika řeší začleňování migrantů do hostitelské společnosti a jejím hlavním cílem je zajistit sociální a politickou soudržnost společnosti. Migrantů velmi často neznají jazyk nové země, její hodnoty, realie, historii ani instituce. Pokud se stát rozhodne přijmout daného migranta, je v jeho nejvlastnějším zájmu, aby se tento v nové společnosti velmi rychle zorientoval a dokázal samostatně jednat ve všech životních situacích. Cílem této politiky je tedy rychlá adaptace (především nově příchozích) na podmínky v hostitelské společnosti a rychlé osvojení nezbytných sociálních kompetencí. Integrační politika ze své podstaty navazuje na politiku imigrační a v řadě zemí tvoří její součást: státy se již při určování pravidel pro udělování např. pracovních víz snaží tato pravidla nastavit způsobem, aby největší šanci měli ti, u kterých je předpoklad rychlého a bezproblémového začlenění do většinové společnosti (Baršová a Barša, 2005, s. 10).

Obecné a specifické integrační politiky

Z pohledu analýzy politik měst je nutné rozlišovat mezi obecnými a specifickými integračními politikami. Obecné integrační politiky jsou součástí veřejných politik, které stát a obce „běžně“ uplatňují na integraci všech svých obyvatel, včetně cizinců. Integrační strategie pak může mít charakter mainstreamingu, tedy zohledňování potřeb migrantů v rámci celého spektra veřejných politik. Specifické politiky jsou politiky zaměřené výhradně na migranty, v tomto smyslu se jedná o cílené politiky. Oba tyto přístupy mohou být z hlediska sociální integrace přínosem, na druhou stranu jsou však spojeny také s určitými riziky.

Uplatňování mainstreamingu zaručuje široké spektrum dlouhodobě poskytovaných služeb a snižuje nároky na koordinaci. Současně také hodně závisí na tom, jak jsou konkrétní instituce, např. nemocnice či městské úřady, připraveny přizpůsobit se konkrétním potřebám migrantů, zejména co se jazykové a kulturní bariéry týče. Další nevýhodou je nižší flexibilita opatření a také omezený sklon k inovacím. Specifická opatření naopak zahrnují obvykle velmi úzké spektrum služeb (např. podporu výuky jazyka) a mohou působit diskriminačně jak v pozitivní rovině (např. projekty NNO pouze pro cizince ze zemí mimo EU), tak negativně (např. povinné integrační kurzy). V praxi integrační politiky zpravidla představují kombinaci opatření směřujících do různých dimenzí integrace a zahrnují jak cílené, tak i všeobecně zaměřené programy (Bosswick a Heckmann, 2006, s. 12; Rákoczyová a Trbola, 2008, s. 11–12). Nutné je vést v patrnosti i ty oblasti veřejných politik, které cizince vylučují.

Exemplárním příkladem v ČR je vyloučení specifických skupin cizinců ze systému veřejného zdravotního pojištění (Pořízek, 2018).

Jiní autoři označují specifické politiky za explicitní integrační politiky, které jsou součástí politického procesu normativní povahy, v němž je otázka integrace formulována jako problém, ten dostává normativní rámec a jsou navržena a implementována konkrétní politická opatření k dosažení požadovaného výsledku. Také jiné politiky, které se specificky nezaměřují na přistěhovalce (např. ty v oblasti vzdělávání a zdraví, bydlení, trhu práce nebo veřejné regulace náboženství), mohou mít silný vliv na integrační procesy přistěhovalců. Systematická analýza integračních politik by tedy vždy měla jít nad rámec integračních politik v užším slova smyslu (Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016, s. 162).

Za hlavní cílovou skupinu integračních politik byli dlouhodobě považováni cizinci ze zemí mimo EU (Evropská komise, 2016). Toto úzké pojetí se ukázalo jako problematické. Integrační politika souvisí s životními podmínkami všech sociálních skupin a potřebou soudržnosti celé společnosti. Aktualizovaný evropský *Akční plán integrace a inkluze pro roky 2021–2027* již zahrnuje i naturalizované jedince s migrantským původem, občany z druhých zemí EU a migranty, kteří mají „automaticky“ nárok na občanství, jako jsou například etničtí Němci v Německu (Evropská komise, 2020). Tento posun lze zaznamenat také v integrační politice ČR, jak je zmíněno dále ve třetí kapitole této práce.

1.2.1 Dimenze integračních politik

Oblasti integračních politik, jejich konkrétní nástroje a opatření můžeme dělit také podle jednotlivých dimenzí sociální integrace imigrantů (viz *kap. 1.1*) do čtyř hlavních skupin. Strukturální integrační politiky zahrnují opatření a nástroje zaměřené na vzdělávání, bydlení, trh práce, etnické podnikání, nabývání občanství, podporu občanské a politické participace imigrantů. Kulturní integrační politiky podporují jazykové vzdělávání, sportovní a kulturní aktivity imigrantů. Nepřímé nástroje interaktivních politik se snaží zamezit prostorové koncentraci přistěhovalců a jejich segregaci, a tím nepřímo podpořit kontakt mezi migranty a majoritní společností. Politiky zaměřené na identifikační dimenzi procesu integrace svými nástroji podporují sekulární i náboženské organizace imigrantů a posilují kulturní dimenzi zisku občanství, např. zavedením ceremonie pro imigranty, kteří získali občanství (Bosswick a Heckmann, 2006; Rákoczyová a Trbola, 2008; Seidlová, 2012). Souhrn cílů integračních politik, jejich nástrojů a opatření, které lze analyzovat na státní i lokální úrovni, je uveden

v *tabulce 1-2* níže. V mnohých oblastech politik nemají města autonomii v jejich nastavování, nicméně mohou mít vliv na jejich implementaci. Města například nevytváří zákony o občanství, ale svým stanoviskem ovlivňují šance na získání občanství², stejně tak ceremonie udělování státního občanství, kterou zaštiťuje město, může ovlivnit zájem migrantů o získání občanství.

Dimenze procesu sociální integrace	Cíl politiky	Hlavní oblasti podpory	Příklady používaných nástrojů/opatření
Strukturální	Přístup ke členství v klíčových institucích hostitelské společnosti a získání odpovídajících práv	<ul style="list-style-type: none"> – Trh práce – Vzdělávání – Bydlení – Zdravotní péče – Nabývání občanství – Politická a občanská participace 	<ul style="list-style-type: none"> – Aktivní politika zaměstnanosti – Zajištění přijatelných pracovních podmínek – Potírání neformálního trhu práce – Podpora etnického podnikání – Předškolní vzdělávání dětí – Doučování dětí a mládeže – Kariérové poradenství – Nabídka celoživotního vzdělávání pro dospělé – Zajištění dobré dopravní dostupnosti mezi místem bydliště a pracovištěm – Bytová politika zamezující koncentraci, prostorové a sociální segregaci imigrantů, a zahrnující boj proti nízké kvalitě bydlení a úpadku městského prostoru – Rovný přístup k žadatelům o občanství – Podpora politické a občanské participace
Kulturní	Změna kultury, názorů a chování u imigrantů i majoritní společnosti	<ul style="list-style-type: none"> – Jazykové vzdělávání – Sportovní a kulturní aktivity imigrantů – Jednání o možnostech praktikování náboženství 	<ul style="list-style-type: none"> – Jazykové kurzy – Integroční kurzy – Finanční a jiná podpora migrantských spolků bez ohledu na jejich zaměření (např. sportovní i náboženské)

² Obecní úřad dokládá stanovisko v žádosti o občanství, kde se vyjadřuje ke splnění podmínek pro udělení státního občanství České republiky, které na základě informací, jež má k dispozici, může posoudit § 21 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství ČR (Česko, 2013).

Interaktivní	Osobní účast imigrantů ve vztazích a v soukromé dimenzi společenského života většinové společnosti (běžný společenský styk, přátelství, partnerské vztahy, manželství, dobrovolnická činnost)	Omezená možnost přímé podpory, nepřímo lze podpořit např. snahou o zamezení prostorové koncentrace imigrantů a jejich segregace	<ul style="list-style-type: none"> – Vzdělávací politika: zajištění integrovaného vzdělávání, prevence silné koncentrace imigrantů ve školách – Bytová politika: zamezení prostorové segregace – Podpora mezikulturního a mezináboženského dialogu – Zajištění institucí pro mediaci konfliktů – Zajištění rovného přístupu ke sportovním a kulturním akcím
Identifikační	Pocit sounáležitosti imigrantů s majoritní společností	<ul style="list-style-type: none"> – Sekulární a náboženské organizace imigrantů – Posilování kulturní dimenze zisku občanství 	<ul style="list-style-type: none"> – Multikulturní politika – Politika uznání organizací imigrantů – Zavedení ceremonie při udělování občanství

Tabulka 1-2 Cíle, nástroje a opatření integračních politik na národní a lokální úrovni

*Zdroj: Bosswick a Heckmann (2006); Rákoczyová a Trbola (2008); Seidlová (2012).
Vlastní zpracování: autorka*

Mírně odlišný model členění integračních politik uvádí Penninx a Garcés-Mascareñas (2016), kteří definují tři analyticky odlišné integrační dimenze: právní/politickou, socioekonomickou a kulturní/náboženskou.

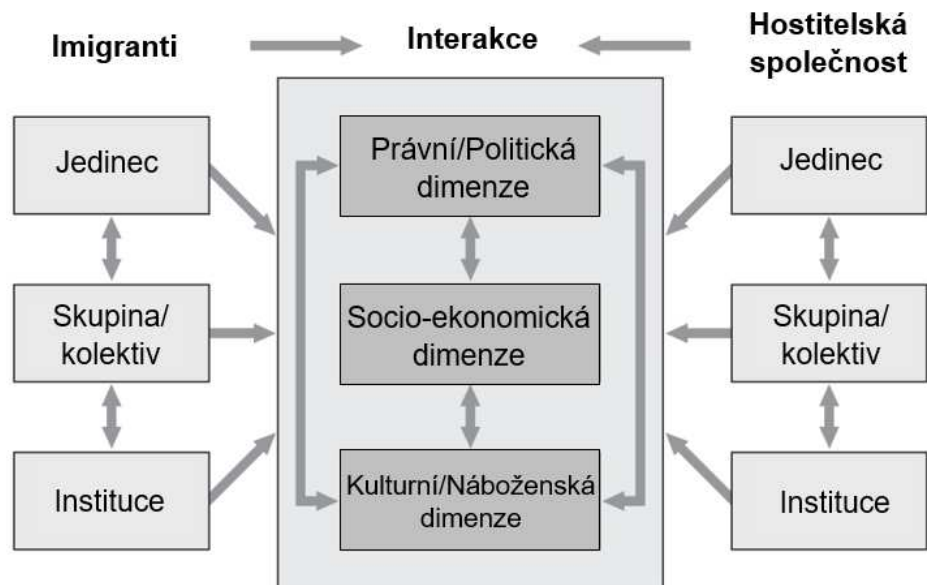
Právní/politický rozměr se týká pobytu a politických práv. Základní analytickou otázkou je, zda a do jaké míry jsou imigranti považováni za plnohodnotné členy politické komunity. Postavení imigranta neboli „stupeň integrace“ má dva krajní póly. Jedním z nich je postavení iregulárního migranta, který není součástí hostitelské společnosti v právně/politickém smyslu, i když je možná integrován do dalších dvou dimenzí. Druhým je postavení imigranta, který je (nebo se stal) státním občanem.

Socioekonomická dimenze se týká sociálního a ekonomického postavení obyvatel bez ohledu na jejich státní občanství. V rámci této dimenze lze analyzovat postavení imigrantů z hlediska jejich přístupu a účasti v oblastech, které jsou pro každého obyvatele města klíčové. Váží se k tomu otázky typu: Mají imigranti rovný přístup k institucionálním zařízením pro hledání práce, bydlení, vzdělání a zdravotní péče? Využívají tato zařízení? Jaký je výsledek participace imigrantů ve srovnání s participací starousedlíků se stejnou nebo srovnatelnou kvalifikací?

Kulturní/náboženský rozměr se týká oblasti vnímání kulturních a náboženských praktik imigrantů a přijímající společnosti, jejich vzájemných reakcí na odlišnost a rozmanitost. Pokud se nově příchozí považují za odlišné a přijímající společnost je vnímá jako kulturně nebo nábožensky odlišné, mohou aspirovat na získání uznání této odlišnosti. Přijímající společnost může, ale nemusí akceptovat kulturní nebo náboženskou rozmanitost. Opět zde najdeme dva extrémy. V jednom extrému může být nová rozmanitost odmítnuta a po imigrantech bude požadováno, aby se přizpůsobili a asimilovali do monokulturních a mononáboženských společností. Na druhé straně mohou být etnické identity, kultury a světové názory přijímány na stejné úrovni v pluralitních společenských systémech. Mezi těmito dvěma extrémy je opět mnoho pozic, jako je přijetí určitých forem diverzity v soukromé sféře, ale nikoli (nebo jen částečně) ve sféře veřejné.

1.2.2 Cíle integračních politik

Pokud jde o právní uznání a politickou participaci (právní/politická dimenze), mohou politiky uznávat imigranty jako cizince s přechodným/trvalým pobytem, čímž je začleňují do společnosti, ale omezují jejich politická práva, nebo je mohou uznávat jako plnohodnotné občany, čímž se odstraní všechny bariéry. Pokud jde o rovnost (sociálně-ekonomická dimenze), politiky mohou navrhovat specifická opatření, která zohledňují konkrétní zájmy a potřeby imigrantů nebo mohou působit na společné zájmy všech obyvatel. A konečně, pokud jde o rozmanitost (kulturní/náboženské dimenze), politiky mohou být navrženy na základě dvou velmi odlišných předpokladů: jedním je, že integrace je chápána coby oboustranný proces a vyžaduje jak přizpůsobení imigrantů, tak významné změny ve fungování institucionálních struktur hostitelské společnosti; druhým předpokladem je chápání integrace coby jednosměrného procesu přizpůsobení imigrantů, kdy jsou společenská pravidla a struktury včetně základních norem a hodnot brány jako samozřejmost a imigranti by se jim měli (dobrovolně nebo povinně) přizpůsobit (Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016, s. 163). Tyto vztahy jsou zachyceny na *obrázku 1-1* níže.



Obrázek 1-1 Model pro studium integračních procesů dle Penninx a Garcés –Mascareñas

Zdroj: Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016. Překlad do češtiny a zpracování: autorka

Zatímco model dimenzí podle Bosswicka a Heckmanna (2006) nabízí mnohem detailnější a komplexnější zhodnocení oblastí integrace a nástrojů integračních politik, model, který uvedli Penninx a Garcés-Mascareñas (2016), přináší diferenciaci ohledně aktérů integrace, rozlišuje mezi rolí jednotlivce, skupiny a instituce v procesu integrace, a to jak na straně imigrantů, tak na straně majoritní společnosti. Obzvláště u imigrantů je tendencí na ně pohlížet jako na nositele skupinové etnické identity (Ukrajinci, Vietnamci aj.) a opomíjí se individuální identita migranta. Současně tento model více akcentuje význam politických práv, zejména institut občanství jako nástroj k plné politické integraci cizince.

V této souvislosti považují za podnětné zmínit diskusi ohledně významu institutu občanství v západní Evropě. Na jedné straně se upozorňuje na určitou fragmentaci či virtualizaci konceptu občanství jak na národní, tak na lokální úrovni. Integrační politiky stále více rozlišují mezi inkluzí do národního státu a inkluzí do společnosti. Tedy přesto, že cizinci může být uděleno občanství (inkluze do národního státu), jeho inkluze do společnosti, tedy inkluze na lokální úrovni, do lokálních struktur, může být zpochybnována. Jde v zásadě o reakci na nezvládnutou sociální integraci osob, které v podobě pracovní migrace přicházely od šedesátých let 20. století do rozvinutých zemí západní Evropy. Vzniká tak koncept „aktivního občanství“, který vyžaduje od cizinců jisté morální osvědčení, příslib loajality vůči přijímající zemi a přijímající společnosti (Schinkel, 2009).

Na druhé straně se vzhledem k nárůstu restriktivnosti imigračních politik v celé Evropě, které vedou k větším překážkám v přístupu k zákonnému pobytu, sociální ochraně, kulturní sounáležitosti pro uprchlíky i migranty, vede diskuse o tzv. městském občanství (*urban citizenship*), které by udělovalo město samotné a nabízelo by prostor pro alternativní politické uspořádání, v němž mohou být tato práva zaručena všem (Bauböck, 2020). Velmi radikálně tuto myšlenku pojímá Benjamin Barber (in Fluxa, 2017), který budoucnost globální lidské pospolitosti spatřuje nikoli v historicky přežitém systému národních států, ale v nové globální síti vzájemně propojených, spolupracujících a na sobě závislých měst ztělesněných osobami starostů, a to na platformě jedné globální instituce – globálního parlamentu starostů. Starosty a jejich města považuje za jediné entity, které jsou do budoucna schopné zachovat základní demokratické principy vládnutí a zajistit bezpečnost a přežití lidstva (Fluxa, 2017).

1.2.3 Klasifikace politik vůči migrantům prováděných na úrovni měst

Specifickou (a zřejmě jedinou) klasifikaci politik prováděných na úrovni místní samosprávy vypracoval Alexander (2007). Ve svém výzkumu se zaměřil na integrační politiku Amsterdamu, Paříže, Říma a Tel Avivu. Vycházel z tradičních modelů integračních politik na národní úrovni, které zde představím pouze stručně, neboť jsou již extenzivně zpracovávány v odborné literatuře (Castles, 1995; Baršová a Barša, 2005; Meer, Modood a Zapata-Barrero, 2016; aj.). Současně zde zmíním nové integrační teorie v klasifikačním modelu, které nicméně nejsou explicitně zmiňované coby ukazatelé možných trendů vývoje lokálních integračních politik v ČR.

V literatuře se uvádí tři základní modely integrační politiky západních zemí EU platné do konce 90. let 20. století – diskriminační, asimilační a multikulturní. Po tomto období došlo ke konvergenci národních modelů a jednotlivé rozdíly související s odlišnou historií a tradicemi se oslabují. Příčinou souběhu je zejména fakt, že většina členských států se potýká od 90. let 20. století s podobnými problémy nedostatečné integrace druhé a třetí generace migrantů. Sociální vyloučení migrantů pak úzce souvisí i s kulturním a politickým odcizením, sílícím vlivem radikálního islamismu a celkově s ohrožením soudržnosti společnosti. Společným jmenovatelem je sebedefinice přistěhovalecké země, tj. politická deklarace faktu, že země chtějí přijímat imigranty a formulace aktivní imigrační a integrační politiky (Baršová a Barša, 2005, s. 159–203).

a) Diskriminační model

Tento model je založen na principu diferencované inkorporace, kdy se předpokládá, že pobyt cizinců je dočasný. Imigranti jsou začleněni do určité společenské sféry (např. na trh práce), ale není jim umožněno participovat v ostatních oblastech života, např. mají velmi komplikovaný přístup k získání občanství, nemožnost se účastnit voleb apod. Právní mechanismy i praxe působí ve směru odrazování a znemožňování přístupu cizinců do mnohých sfér života, což ve svém důsledku cizince socioekonomicky znevýhodňuje. Tento model byl v modifikované podobě víceméně praktikován v Německu, Rakousku či Švýcarsku.

b) Asimilační model

Je založen na jednostranném procesu rychlé a jednoduché adaptace imigranta do nové společnosti. Očekává se, že za rychlé umožnění získání občanství, práv a povinností majoritní populace imigrant zaplatí ztrátou svého mateřského jazyka, svých specifických kulturních a sociálních rysů, což má vést k rychlé asimilaci do majoritní společnosti. Tomuto modelu nejbližší inklinovala Francie.

c) Multikulturní (pluralitní) model

Podporuje odlišnost minority od majoritní populace. Obě se po několik generací liší jazykem, kulturou, sociálními vztahy i spolkovým životem. Imigrantům jsou dána stejná práva ve všech společenských sférách, aniž by se očekávalo, že se vzdají svých specifík. Naopak, na specifičnosti minorit se staví a stát všemožně intervenuje ve směru podpory jejich rozvoje. Tento model prezentovalo Švédsko, do určité míry i Nizozemsko a Velká Británie do konce 90. let 20. století.

Od 90. let 20. století však integrační krize vedla k vymizení starých přístupů a nově otevřela cestu k větší konvergenci napříč evropskými zeměmi směrem k „občanské integraci“. Integrace je pojata jako společenská smlouva oboustranného přizpůsobení migranta a starousedlíků. Migrant má povinnost přijmout jazyk, právní řád, politické instituce – což můžeme označit za občanskou asimilaci. Starousedlíci mají respektovat životní styl, etnickou a náboženskou identitu migranta, pokud není v rozporu s liberálně-demokratickými principy. Integrace se tedy definuje jako dvoustranná společenská smlouva mezi příchozími a přijímací společností. Za jádro kultury občanského státu se považují proceduralistické hodnoty svobody, demokracie a rovné příležitosti. Praktickým předpokladem integrace je schopnost znát řeč, najít si práci a rozumět místnímu způsobu života.

V rámci integračních politik zemí EU můžeme říci, že postupně dochází ke třem jevům: zaprvé je odpovědnost za integraci přenášena na stranu imigrantů (tj. musejí se aktivně snažit zapojovat), zadruhé je integrace procesem oboustranným (tj. i přijímající společnost musí nějak reflektovat integrující se minority) a zatřetí se se práva imigrantů a občanů přibližují státu a zjednodušuje se přístup k nabytí občanství, nicméně imigrant musí splňovat nějaká kritéria, aby práv dosáhl a nejsou mu poskytnuta jen díky jeho příslušnosti k nějaké komunitě (Baršová a Barša, 2005; Scholten et al., 2015).

Dalšími diskutovanými novými teoretickými modely integrace jsou model nové asimilace a interkulturalismus. Nové přístupy respektují diverzitu a současně podporují společnou identitu všech členů občanské společnosti. Opouští definici státu založeného na etnickém principu a obrací se k principu občanskému (Joppke a Morawska, 2003; Caponio, Jubany Baucells a Güell, 2016; Zapata-Barrero, 2016).

Mezi obhájce konceptuálního návratu asimilace je možno zařadit např. Brubakera (2001) a autory Joppke a Morawska (2003). Nový asimilacionismus přinesl návrat důrazu na sdílenou identitu, na rozdíl od politiky multikulturalismu. Nicméně oproti původní politice asimilace je připouštěna pluralita identit, což umožňuje, aby si minority uchovaly svou kulturu, ale zároveň mohly participovat na veřejném životě společnosti. Nová asimilace mimo jiné znamená nutnost znalosti státní historie, ekonomické a sociální gramotnosti, znalosti jazyka a přihlášení se k normám a hodnotám liberálně-demokratické společnosti při možnosti zachování své původní etnicko-kulturní identity. Člověk nemusí společnou identitu vnitřně přijmout, ale musí se podřídit některým pravidlům, chce-li někde žít. Novou asimilaci je proto možné vidět také jako syntézu multikulturalismu (jeho respektu ke kulturám) a původního konceptu asimilace, který zajišťoval jednotnost státní identity za podmínky připuštění plurality identit.

Interkulturalismus je teoretický model, který ve svých dílech vymezuje celá řada autorů (Bouchard, 2011; Meer, Modood a Zapata-Barrero, 2016; Zapata-Barrero, 2016)³. Vznikl v reakci na kritiku politiky multikulturalismu, která nedokázala začlenit různé kultury do společnosti, ale místo toho rozdělovala společnost legitimizací segregovaných oddělených komunit, které se izolovaly a zdůrazňovaly svou specifickou. Interkulturalismus se snaží

³ Nutno zmínit, že se v akademickém světě vede diskuse o novosti těchto modelů v kontextu aktualizace či překonání modelu multikulturalismu. Např. Kymlicka (in Meer, Modood a Zapata-Barrero, 2016) interkulturalismus nepovažuje za objektivní sociálně-vědní disciplínu, ale za nový narativ, či mýtus, který má překonat neúspěch multikulturalismu.

zformovat kohezivní a pluralitní občanskou společnost, která bude stát nad pouhou koexistencí a vzájemným uznáním skupin.

Interkulturalismus respektuje majoritní společnost a hledá kompromisní řešení mezi majoritní společností (kterou na rozdíl od multikulturního paradigmatu uznává) a minoritními skupinami při vyjednávání o vlastním symbolickém kulturním vyjádření ve veřejném prostoru. Interkulturalismus prezentovaný Bouchardem (2011) je postaven na duálním paradigmatu společnosti tvořené majoritou a menšinami⁴. Majoritní kultuře přisuzuje zakladatelský status, který ji legitimizuje, aby byla v ad hoc situacích upřednostňována⁵.

Koncept interkulturního soužití vedoucí k formování nové kultury odpovídá dialogickému charakteru interkulturního modelu, který vede k menší skupinové fragmentaci společnosti a k pluralitnímu chápání identity jednotlivců. Vzájemná kulturní interaktivita však neznamena rozpuštění identit a homogenizaci. Naopak, jak uvádí autoři Meer, Modood a Zapata-Barrero (2016), výsledná směs jazyků, etnicit, náboženství, kultur a regionálních identit navzájem spoluvytváří „superdiverzitu.“

1.2.4 Typologie klasifikace politik místní samosprávy vůči migrantům

Alexander (2007) při vytváření typologie klasifikace politik místní samosprávy vycházel ze tří tradičních integračních modelů na národní úrovni (diskriminační, asimilační, multikulturní/pluralitní), ke kterým přiřadil ještě čtvrtý model, a to „neprovádění žádné politiky“. Novější teoretické modely občanské integrace, nová asimilace a interkulturalismus jsou v této typologii implicitně obsaženy v multikulturním/pluralitním modelu. Pro každý z modelů lokálních politik Alexander následně definoval cíle a opatření ve čtyřech hlavních dimenzích: legislativně-politické, socioekonomické, kulturně-náboženské a prostorové. Dimenze odpovídají členění integračních politik tak, jak je popsali Penninx a Garcés-Mascareñas (2016) s doplněním prostorové dimenze.

⁴ Bouchard (2011, s. 446) však toto paradigma doplňuje varováním, že nesmíme sklouznout k reduktivní vizi, která reprezentuje rozdělení majority/minorit jako protiklad mezi homogenní majoritou a heterogenními minoritami. Poněvadž i majorita je výrazně heterogenní. Kromě společného jazyka a sdílených symbolů nalezneme významné prvky diverzity (rozdíly v morálce, víře, ideologiích, generační rozdíly, sociální rozdělení, regionální identity atd.).

⁵ Představitel liberálního multikulturalismu Kymlicka (2003, s. 147) naopak odmítá perspektivu nadřazenosti zděděného majoritního způsobu života. Interkulturní občan by podle něj měl ukazovat pozitivnější osobní postoj k rozmanitosti. Měl by být spíše zvědavý, než žít ve strachu z odlišných kultur, a měl by se o nich chtít učit.

Tyto čtyři typy lokálních integračních politik mohou současně představovat vývojové fáze strategií místní samosprávy v oblasti integrace cizinců. V první fázi „žádné politiky“ mohou města ignorovat potřebu integrace cizinců v dané lokalitě. Tento přístup je typický v prvních fázích imigrace a v lokalitách, kde je počet cizinců nízký. Města pak nevytvářejí lokální integrační politiku, což znamená přesunutí odpovědnosti v oblasti integrace na další aktéry v lokalitě, typicky na občanský sektor a vládní instituce. V takové situaci se ovšem mohou rozvinout neformální politiky uplatňované pracovníky městských úřadů, kteří se ve své činnosti setkávají s potřebami cizinců. Diskriminační model vychází z předpokladu minimálních integračních potřeb cizinců, které chápe jako dočasně hostující pracovní migranty, jejichž cílem je získat finanční prostředky a vrátit se do země původu. Města považují svoji roli za okrajovou a odpovědnost v této oblasti připisují zejména zaměstnavatelům a státu. Svoji aktivitu omezují na prevenci a ad hoc řešení problémů a na uspokojování základních potřeb cizinců. Umožňují jim přístup k vybraným základním sociálním službám, typicky však ignorují například oblast bydlení či neregulární migrace.

Asimilační politika se zaměřuje na individuální integraci cizinců do přijímající společnosti při současném potlačení etnické dimenze. Stanovení potřeb i poskytované služby jsou vymezeny na základě univerzálních kritérií, která opomíjejí etnický původ. Dochází k ignoraci specifických potřeb i potenciálu vyplývajícího z odlišnosti migrantů (s výjimkou jazykových kurzů). Opatření asimilačních politik podporují občanskou participaci. Současně se zaměřují na potlačení viditelných projevů odlišnosti cizinců (např. kulturních) a v rámci bytové politiky na omezení jejich prostorové koncentrace.

Multikulturní/pluralitní integrační politika vychází stejně jako asimilační politika z předpokladu trvalého usazení imigrantů a rovněž nabízí širokou škálu opatření. Zaměřuje se však zejména na přijetí odlišnosti imigrantů, kterou pojímá jako pozitivní integrační faktor. Zahrnuje podporu kulturních a náboženských praktik cizinců, jejich organizací, etnického podnikání atd. V rámci poskytovaných služeb pak prosazuje citlivost ke kulturním odlišnostem. Současně realizuje opatření směřem k majoritě s cílem podpořit přijetí cizinců. Etnická cílenost opatření je ovšem doprovázena opomíjením individuálních rozdílů mezi členy jednotlivých etnických skupin přistěhovalců (Rákoczyová a Trbola, 2008, s. 12–13).

Typologie klasifikace politik místní samosprávy vůči migrantům, včetně specifických charakteristik k různým oblastem politiky, je uvedena v *tabulce 1-3* níže.

Typ lokální politiky		Žádná (ad hoc)	Diskriminační	Asimilační	Multikulturní (pluralitní)
Postoj místní samosprávy vůči pracovním migrantům		Migranti pouze přechodný jev	Migranti coby dočasní hostující pracovníci	Migranti budou trvale přítomni, jejich odlišnost má být dočasná	Migranti trvale přítomni, jejich odlišnost je žádoucí
Politické cíle		De facto ignorovat migranty	Reagovat na základní potřeby hostujících pracovních migrantů; zahrnují ignorování migrantů v nelegálním postavení	Facilitovat individuální integraci prostřednictvím asimilace do hostitelské společnosti	Facilitovat integraci migrantů při zachování jejich etnické/kulturní identity
Opatření		Vyhýbání se odpovědnosti (spoléhání se na zaměstnavatele, NNO), ad hoc reakce na krizové situace	Formální rozdělení odpovědností mezi stát, samosprávu, zaměstnavatele a NNO pro specificky limitované úkoly	Univerzální (bez etnických kritérií); formální antidiskriminační mechanismy	Cílená etnický definovaná opatření; proaktivní zplnomocňování minorit; afirmativní akce
Oblasti politik	Tematické oblasti	Postoj místní samosprávy			
Legislativně-politická oblast	Občanský status	-	Lobbování za regularizaci migrantů v nelegálním postavení	Facilitace přístupu k občanství	Podpora regularizace; rozšíření volebního práva na komunální úrovni
	Poradní orgány	-	-	Odmítnuty, nebo existují bez ohledu na etnický původ členů	Poradní orgány na etnickém základě jsou zakládány a podporovány
	Asociace migrantů	Nejsou brány v úvahu	Neformální spolupráce na přesně vymezených a konkrétních úkolech	Přizvány, nebo vyloučeny; zapojení není explicitně deklarováno	Podpora asociací jako prostředku, díky němuž mohou menšiny získat podíl na moci; delegování některých služeb na asociace
Socio-ekonomická oblast	Sociální systém, zdravotní péče	Ad hoc přístup k některým službám	Formalizovaný přístup k vybraným lokálním službám	Rovný přístup ke službám (potřeby dané etnickým původem nezohledňovány)	Specifické služby zaměřené na nově příchozí a jejich orientaci ve společnosti; specifické služby cílící na etnický definované skupiny
	Trh práce	Ignorování černého trhu práce	Minimální regulace legálních pracovních podmínek; omezená pomoc v oblasti profesního vzdělávání	Antidiskriminační politika; rovný přístup k odbornému vzdělávání (kritéria nezvažující etnicitu)	Afirmativní náborová politika; etnický založená politika dalšího vzdělávání a podpory podnikání
	Školy	Ad hoc přístup pro děti migrantů	Možnost navštěvovat kurzy s výukou jazyka dané země	Migranti prostorově rozptýleni (desegregace škol); podpora výuky jazyka	Zvláštní dotace pro školy na základě podíly žáků) příslušníků etnických minorit; kurzy jazyka a kultury většinové společnosti

	Práce policie/řešení konfliktů	Ad hoc reakce na konfliktní situace	Obecní policie jako aktér regulace/kontroly migrantů	Policijní práce definována dle oblastí (možné implicitní zaměření na migranty)	Policie coby sociální aktér s projekty zaměřenými na migranty; aktivní vymáhání nerasistického přístupu
Kulturně-náboženská oblast	Kulturní/náboženské praktiky a instituce imigrantů	Ignorování ad hoc vytvořených míst náboženského uctívání	Neformální uznání ad hoc vytvořených míst náboženského uctívání	Instituce (např. mešity, náboženské školy) nejsou podporovány; Ignorování/kritizování náboženských praktik	Podpora náboženských institucí coby aktérů integrace a zplnomocnění menšin; podpora náboženských praktik
	Veřejné přijetí odlišností a jejich komunikace většinové společnosti	-	-	Kampaně proti rasismu a diskriminaci	Multikulturní akce; projekty oslavující diverzitu
Prostorová oblast	Bydlení	Ignorování problémů s bydlením, ad hoc reakce na krize	Možná krátkodobá řešení (ubytovny pro zahraniční pracovníky)	Rovný přístup k sociálnímu bydlení (univerzální kritéria); opomíjení diskriminace na etnickém základě na trhu s bydlením	Antidiskriminační politika zahrnující monitoring etnicity coby kritéria vedoucího k diskriminaci
	Urbanismus, vztah k etnickým enklávám	Ignorování etnických enkláv; v případě problémů rozptýlení obyvatel enkláv	Etnické enklávy jsou považovány za dočasné	Etnické enklávy považovány za problematické – politika rozptýlu obyvatel enkláv, politiky gentrifikace	Uznání potenciálu etnických enkláv; jejich obnova prostřednictvím speciálních programů
	Symbolické využívání veřejného prostoru	Odlišnosti na periferii měst ignorovány, v centru nepovolovány	Odlišnosti na periferii měst ignorovány, v centru nepovolovány	Proti fyzickému znázorňování jinakosti (např. mešit, minaretů)	Podpora fyzického znázorňování jinakosti (minarety, monumenty, muzea)

Tabulka 1-3 Typologie klasifikace politik místní samosprávy vůči migrantům

Zdroj: Alexander (2007, s. 40–45); Seidlová (2012, s. 218–21). Vlastní zpracování: autorka

2 Integrační politiky měst v zemích Evropské unie s dlouhou historií imigrace

Záměrem této kapitoly je představit hlavní trendy integračních politik s ohledem na roli měst v rámci EU. Ačkoli je diskutabilní, zda lze komparovat přístupy zemí EU k integraci cizinců s ohledem na odlišnou imigrační minulost a nastavení veřejné správy, lze nalézt pojítka, která nás k tomu opravňují. Jednak je to společná migrační a azylová politika zemí EU, která ovlivňuje přístup jednotlivých zemí k začleňování cizinců. Dále je to významná role EU v nastavování národních integračních politik, které (ač stále v kompetenci jednotlivých států) jsou zásadně ovlivňovány prostřednictvím integrační politiky EU⁶ a finančních prostředků, které EU investuje do integrace (Ruano de la Fuente a Franzke, 2021). V neposlední řadě je to objektivní vysoký nárůst počtu cizinců ve středovýchodních zemích EU, zejména v ČR.

Zkušenost s integračními procesy a nastavení integračních politik úzce souvisí s imigračními zkušenostmi a politikami. Významná poválečná imigrace v EU začala nejdříve v severozápadních zemích (50. až 70. léta), později v jižních zemích EU (80. a 90. léta) a naposledy ve středovýchodních zemích EU (90. léta). Zkušenosti s integračními politikami tuto časovou posloupnost zrcadlí. Nejdlejší zkušenosti vidíme v severozápadních zemích, omezené a nedávné snahy v jižních zemích a ve středovýchodních zemích EU se integrační politiky teprve začínají formovat.

Navzdory faktu, že se staré členské země EU vesměs všechny staly od konce 2. světové války imigračními zeměmi, uznání potřeby vytvořit integrační politiku se v jednotlivých zemích časově lišilo, v řadě případů byla tato politika nejprve formulována spíše na úrovni města než na národní úrovni. Od přelomu století však většina evropských států vyvinula určitou formu integrační politiky a po roce 2003 vstoupila do této víceúrovňové oblasti politiky také Evropská unie (Scholten et al., 2015).

⁶ Společné základní zásady pro politiku v oblasti integrace přistěhovalců byly v rámci EU stanoveny v roce 2004 a byly cíleny na cizince ze třetích zemí. Na ně navázal v roce 2016 *Akční plán na integraci příslušníků třetích zemí*, opět cílený jen na cizince ze zemí mimo EU. V roce 2021 byl nahrazen *Akčním plánem integrace a inkluze pro roky 2021–2027*, který je zaměřen i na občany zemí EU s migrantským původem a obecně na soudržnost celé společnosti.

2.1 Vztahy mezi národními a lokálními integračními politikami

Výzkumy, které se věnují analýze a komparaci integračních politik na lokální úrovni primárně v zemích EU s dlouhou imigrační historií, nabízí výstupy, které lze považovat za relevantní také pro kontext integrační politiky měst v ČR. Významným a často zkoumaným tématem je obrat k místní úrovni integrace a míra podobnosti či odlišnosti lokálních a národních integračních politik.

Obrat k lokální integrační politice

Lokální integrační politiky nejdříve vznikly ve Švédsku (od roku 1975) a Nizozemsku (od roku 1980) a jejich vznik byl stimulován a usnadněn národními integračními politikami. V ostatních zemích EU města sama požadovala od svých národních vlád větší výkonnou moc a vyšší finanční zdroje v důsledku přetížení základních institucí, mezi které patří systém bydlení (segregace a degenerace čtvrtí), trh práce (disproporční nezaměstnanost v neprospěch imigrantů, vysoké náklady na sociální dávky) a vzdělávací systém (koncentrace žáků etnických menšin v určitých oblastech a sektorech), stejně jako prostředky na veřejný pořádek (rasové obtěžování, kriminalita, mezi skupinové napětí) (Penninx a Garcés-Masareñas, 2016; Scholten a Penninx, 2016).

Ve většině severozápadních zemí EU kontinuálně roste role, kterou hrají orgány místní samosprávy při integraci migrantů. Tato role „*se vyvinula z úrovně implementace politiky na úroveň rozvoje politiky*“ (Scholten a van Breugel, 2018, s. 3). Mnoho měst přešlo k aktivní integrační politice, někdy i nad rámec jejich formálního rozsahu kompetencí v této oblasti (Evroská komise a OECD, 2018). Takzvaná evropská uprchlická krize z roku 2015 tento vývoj urychlila a pozornost tvůrců politik a výzkumníků se přesunula na místní úroveň. Hovoří se o tzv. lokálním obratu integračních politik a potřebě uznat, že řízení migrace a integrace je víceúrovňový proces, ve kterém hrají důležitou roli kromě národních vlád také evropské instituce a města (Bosswick a Heckmann, 2006; Scholten a Penninx, 2016; Scholten a van Breugel, 2018; Flamant, 2020). Jinými slovy řečeno, došlo k tomu, že „*i když si často o imigrantech myslíme, že se stěhují z jedné země do druhé, ve skutečnosti přicházejí z určitého místa a usazují se v určité komunitě*“ (Springer in Ruano de la Fuente a Franzke, 2021, s. 3). Diskuse se vede také o tom, do jaké míry jsou lokální přístupy v souladu s národními modely integrace (Dekker et al., 2015; Zapata-Barrero, Caponio a Scholten, 2017).

Teze vyzdvihující význam lokální integrační politiky se opírají o dva argumenty. Zaprvé ve srovnání s celým státem zdůrazňují větší schopnost měst se přizpůsobit etnické rozmanitosti a reagovat na problémy pragmatickými opatřeními (Caponio a Borkert, 2010). Zadruhé poukazují na rozpad národních modelů a na skutečnost, že jsou místní politiky vůči migrantům utvářeny odlišným politickým nastavením a politickým vnímáním. Hovoří o tzv. „paradigmaticém pragmatismu“, který definuje, jak úředníci kombinují opatření a odkazují na různá politická paradigmatata, aniž by se účastnili jakékoli politické debaty (Fauser, 2012; Flamant, 2020).

Konvergence vs. divergence lokálních a národních politik integrace

Pokud jde o politické přístupy a oblasti politik, lokální politiky se podobají národním politickým rámcům. Není to však výsledek hierarchického řízení shora dolů, ale spíše se jedná o víceúrovňovou dynamiku obousměrných interakcí. Politika samospráv a národní politiky se vzájemně výrazně ovlivňují. Lokální dimenzi integračních politik nelze chápat coby svébytnou dimenzi, jedná se spíše o výsledek komplexních víceúrovňových interakcí politik EU, státu, města a dalších subjektů. Studie naznačují, že bychom neměli lokální a národní úroveň, a možná ani evropskou úroveň, navzájem považovat za příliš odlišnou. Spíše musíme mnohem více zaměřit pozornost na složité formy interakcí, které existují mezi různými politickými úrovněmi (vertikální způsoby interakce), jakož i mezi různými městy a zeměmi (horizontální způsoby interakce). To pomůže migračním studiím dostat se za hranice ztvárnění obrazů takzvaných národních modelů integrace a také za izolování místní dimenze integrační politiky od širšího institucionálního kontextu, v němž se tyto místní politiky vyvíjí (Dekker et al., 2015; Ruano de la Fuente a Franzke, 2021). Divergenci mezi lokálními a národními politikami lze jednoznačně spatřovat v přístupu k migrantům bez dokumentů, kde města preferují pragmatický lidský přístup na rozdíl od státu, který se k iregulární migraci vztahuje vesměs represivně (Scholten a Penninx, 2016).

Co se konvergence politik samotných měst týče, dochází ke strukturální konvergenci, v rámci které jsou důležité dva prvky. Prvním je, že se zpolitizované otázky migrace a integrace staly zdrojem napětí různého stupně mezi národními a místními politikami. Města, která rozvíjejí explicitní integrační politiky, mají tendenci to dělat z inkluzivnějšího a pragmatičtějšího rámce než národní politiky a politiky EU. Druhým je, že integrační politiky EU začaly od roku 2003 hrát důležitou roli pro lokální integrační politiky, a to jako zdroj financování politik, tak jako instituce, která stimuluje horizontální spolupráci mezi městy.

Na místní úrovni fondy EU, jako je Evropský integrační fond (EIF), Evropský upevňovací fond (EUF), Azylový migrační a integrační fond (AMIF), fungovaly různými způsoby: v západní Evropě umožňovaly pokračovat ve financování dlouhodobě zavedených politik, v jižní Evropě byly klíčové pro udržení nedávno vytvořených politik v kontextu vážné hospodářské krize a následných škrťů v národních sociálních rozpočtech, ve střední a východní Evropě sloužily k začlenění integračních politik přistěhovalců do místních a národních politických programů. Města používala tyto prostředky k provádění svých vlastních politik nezávisle nebo i navzdory prioritám národních vlád. Současně čerpání evropských zdrojů vedlo k přizpůsobování se prioritám integrační politiky EU včetně určení cílové skupiny (např. státní příslušníci třetích zemí) jak na místní, tak na národní úrovni (Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016, s. 167).

Přestože Evropská komise měla do roku 2021 velmi konkrétní definici integrace i cílových skupin (což rozhodně nebylo vždy sdíleno městy), mezi Evropskou komisí a místními orgány mimo úroveň národní správy vznikala čím dál tím přímější politická spolupráce. V této nové konstelaci víceúrovňové správy začaly vznikat zajímavé formy dialogu mezi výzkumem a politikou: sítě evropských měst, které vyhodnocují a sdílejí své vlastní praktické znalosti ve spolupráci s výzkumníky při financování Evropskou komisí či jinými EU fondy. Divergence integračních politik samospráv je spatřována na úrovni implementace integračních opatření. Existují velké rozdíly v tom, co města skutečně dělají. Zejména v právní/politické a v kulturně/náboženské dimenzi se rámce, záměry a opatření velmi liší. V socioekonomické dimenzi jsou tyto rozdíly menší, pokud jde o oblasti činnosti, větší rozdíly jsou v intenzitě intervence (Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016, s. 155–184).

2.1.1 Příklady horizontální spolupráce měst

První evropská síť asi 30 spolupracujících měst CLIP-Network (Cities for Local Integration Policies) byla založená v roce 2006 Kongresem místních a regionálních orgánů Rady Evropy, městem Stuttgart a nadací Eurofound. Základní myšlenkou projektu CLIP bylo učit se výměnou znalostí a zkušeností mezi městy. V rámci projektu bylo pověřeno pět výzkumných ústavů IMISCOE Network of Excellence provedením případových studií v každém z měst a porovnáním těchto případů. Projekt byl uzavřen v roce 2012.

Druhou sítí je partnerský projekt Eurocities a Evropské komise nazvaný „Integrating Cities“, který byl zahájen v roce 2006 a propojuje cca 140 velkých evropských měst. Integrating Cities lze chápat jako politický dialog mezi Eurocities a Evropskou komisí s cílem propagovat

společné základní principy integrace na lokální úrovni. Síť vyvinula Eurocities Chartu o integraci měst jako program pro správu měst. Pokud jde o výzkum, Eurocities realizovalo řadu projektů financovaných EU v oblasti místní integrace a také iniciativy pracovní skupiny Eurocities pro migraci a integraci.

Třetí sítí jsou Interkulturní města, což je společná akce Rady Evropy a Evropské komise zahájená v roce 2008. Strategie interkulturních měst je strategií řízení, která veřejně obhajuje respekt k rozmanitosti a pluralitní identitě města. Program interkulturních měst byl vyvinut a poprvé aplikován v jedenácti evropských pilotních městech a od té doby se vyvíjel. Program rozvíjí nástroje k hodnocení a rozvoji městských politik, jako je například index interkulturních měst. Organizuje mezinárodní konference pro města k výměně zkušeností.

Čtvrtou sítí je konkrétnější iniciativa horizontální spolupráce, Evropská koalice měst proti rasismu (ECCAR), založená v roce 2004 z iniciativy UNESCO. Cílem této koalice měst je sdílet zkušenosti se záměrem zlepšit politiku boje proti rasismu, diskriminaci a xenofobii. Od roku 2008 je hlavním nástrojem výměny mezi městy její výroční generální konference. K síti se připojilo 104 měst z 22 evropských zemí, přičemž tato města současně přijala „Desetibodový akční plán“.

Městské sítě nefungují pouze jako platformy pro horizontální politickou spolupráci, ale také pro vertikální, kdy napomáhají při směřování politických tlaků z místní na evropskou úroveň. Například v květnu 2015 Eurocities zveřejnilo politické prohlášení o azylu *Eurocities statement on asylum in cities 2015*, kde města podpořila usnesení Evropského parlamentu o humanitární krizi ve Středomoří a zároveň poskytla několik doporučení týkajících se opatření k usnadnění integrace žadatelů o azyl a uprchlíků na místní úrovni, potřebě sdílet odpovědnost a solidaritu v celé Evropě (včetně revize nařízení Dublin III) a zajištění více finančních prostředků na služby poskytované na místní úrovni. Města spadající do Eurocities byla po zveřejnění tohoto prohlášení přizvána do výboru LIBE (občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci) Evropského parlamentu, aby předložila svá doporučení týkající se azylu a migrace (Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016, s. 168-172).

2.2 Společné rysy integračních politik měst západoevropských zemí

V rámci evropského projektu KING (*Knowledge for Integration Governance*) v roce 2014 byla provedena komplexní analýza týkající se toho, jak městské úřady koncipují své politiky pro imigranty prostřednictvím typologického rámce tří dimenzí integrační politiky. Těmito dimenzemi jsou: právní/politická, socioekonomická a kulturní/náboženská (Penninx et al., 2014; Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016). Závěry tohoto výzkumu jsou interpretovány v kontextu tří zmíněných dimenzí sociální integrace.

2.2.1 Právní a politická dimenze

Pobytový status cizince a jeho politická práva jsou stanovena na národní úrovni, i přesto města využívají své diskreční pravomoci, případně přidávají svůj vlastní vklad do implementace národních politik. Například ve Španělsku je každý cizinec povinen se zaregistrovat k pobytu u městského úřadu, což umožňuje přístup ke vzdělání a zdravotní péči, jakož i k některým městským službám a sociálním dávkám. Místní úřady jsou také odpovědné za zprávy o sociálním začleňování, což je zásadní pro regularizaci pobytu u migrantů bez dokumentů. Dalším příkladem je Švýcarsko, kde mají městské orgány plnou odpovědnost za jednotlivé žádosti o občanství. To opět vede k odlišným politickým výsledkům, protože některá švýcarská města vykazují vyšší míru zamítnutí žádostí než ostatní.

Ačkoli se většinou jedná o čistě administrativní postupy, které nejsou legislativně vymezené, různé postupy měst vedou k více či méně inkluzivním výsledkům, pokud jde o přístup k sociálním službám a možnosti regularizace a sloučení rodiny. Buď přímo, nebo prostřednictvím sociálních a imigrantských organizací poskytují města informace a právní poradenství o administrativních postupech souvisejících s naturalizací, obnovením povolení k pobytu, regularizací, sloučením rodiny, deportací, informacemi o sňatku s občany nebo pomocí s bydlením a dalšími sociálními službami. Čím neprůhlednější a nepřístupnější je národní administrativa (s nejasnými pravidly a vyššími diskrečními praktikami), tím vyšší se zdá být potřeba, aby místní orgány informovaly přistěhovalce a jednaly jako prostředníci mezi nimi a státními orgány. Například země severozápadní Evropy mají přísnější politiky proti nelegálnímu přistěhovalectví a více prostředků, jak donutit místní úřady k jejich dodržování. V praxi však stále mnoho měst nachází způsoby, jak imigranty do určité míry přijímat a pomáhat jim. Například město Amsterdam dotuje nevládní organizace, aby poskytovaly

základní služby imigrantům bez dokladů, které samotné město poskytovat nesmí. V politickém programu na roky 2014 až 2018 město uvádí, že provede rozpočtovou rezervu ke splnění povinnosti pečovat o žadatele o azyl, kteří obdrží pravomocné zamítavé rozhodnutí, např. zavedením programu „postel-koupel-chleba“. Ve skutečnosti to není daleko od toho, co vidíme v mnoha jihoevropských městech, jako je Turín a Barcelona, kde opět nevládní organizace a organizace přistěhovalců poskytují služby, které by město imigrantům bez dokladů nemělo vůbec nabízet. Hlavní rozdíl v jihoevropských městech spočívá v tom, že hranice vyloučení/začlenění jsou více rozmazané, protože imigranti přecházejí jednodušeji mezi nezákonností a zákonností pobytu a v případě Španělska jsou imigranti bez dokladů registrováni na místní úrovni a mají formální přístup ke konkrétním sociálním službám.

Volební práva jsou primárně definována také na národní úrovni. Nejvíce inkluzivní volební práva mají severské země. Občané ze třetích zemí mají aktivní i pasivní hlasovací právo na komunální úrovni v šesti zemích EU (v Dánsku, Finsku, Irsku, Lucembursku, Nizozemí, Švédsku) a v Norsku (Mipex, 2020). Ve většině ostatních evropských zemí je toto právo omezeno na státní příslušníky, občany EU a občany třetích zemí se zvláštními dvoustrannými dohodami (např. několik latinskoamerických zemí v případě Španělska).

Ve všech případech se volební práva (ať už jsou rozšířena na všechny cizince, či nikoli) automaticky nepromítají do rovné politické participace: ve skutečnosti je úroveň volební účasti mezi imigranty systematicky nižší. Aby se tento problém vyřešil, některá města organizují kampaně na podporu politické účasti přistěhovalců.

Co se týče nepřímého politického začleňování, mnoho evropských měst investovalo (v minulosti nebo v současnosti) do poradních výborů, platforem nebo rad, aby spojily zainteresované strany v integračních politikách. Tyto orgány se však liší svým složením a do určité míry i funkcí. Některé výbory primárně sdružují přistěhovalce (většinou pocházející z organizací přistěhovalců), aby zastupovali cílovou skupinu politik. Jsou žádáni, aby fungovali jako mediátoři mezi migranty a tvůrci politik. Případy Milána, Turína a Stuttgartu naznačují, že celkově jsou takové formy reprezentace – jako druh alternativní politické reprezentace – dosti zranitelné a nemají dlouhého trvání. Jiné výbory shromažďují přímo zainteresované strany integračních politik a zaměřují se především na mobilizaci a instrumentalizaci politik a jejich provádění. Organizace přistěhovalců se nepovažují za zástupce cílové skupiny politik, ale spíše za relevantní zainteresované strany. Jak ukazuje

případ Barcelony, členství je založeno spíše na očekávání přínosu k tvorbě a implementaci politik nebo na očekávání, že členové budou prověřovat politiky a postupy administrativy.

Pokud jde o zastoupení a zapojení do tvorby a implementace politiky, může vzniknout napětí mezi organizacemi přistěhovalců a místními nevládními organizacemi, které hájí zájmy přistěhovalců a poskytují jim služby. V úplně první fázi usazování imigrantů, jako v případě Prahy a Varšavy, jsou zájmy imigrantů v nepřítomnosti silných organizací přistěhovalců hájeny místními nevládními organizacemi. Jak se organizace přistěhovalců v průběhu času vyvíjejí, mohou si nárokovat úkoly a zdroje, které může vláda dát k dispozici jak pro imigrantské organizace, tak pro poskytovatele služeb. Výsledek takového boje do značné míry závisí na rozhodnutích, která učiní místní orgány. Například po volebním vítězství Ligy severu na počátku 90. let v Miláně byly organizace přistěhovalců marginalizovány vůči spolehlivějším a zkušenějším italským nevládním organizacím, které provozovaly většinu městských služeb pro přijímání a pomoc přistěhovalcům.

2.2.2 Socio-ekonomická dimenze

Většina místních politik se v socioekonomické oblasti nezaměřuje na přistěhovalce jako takové, ale spíše obecně na znevýhodněné osoby, a to buď přímou podporou, či přidělováním více veřejných zdrojů do škol nebo čtvrtí s větší koncentrací domácností s nízkými příjmy. To je zvláště zřejmé s ohledem na projekty veřejného bydlení, vzdělávací programy a politiku zaměstnanosti, jejichž cílem je snížit závislost na sociálním zabezpečení podporou zapojení na trhu práce. Některé místní politiky se však zaměřují konkrétně na přistěhovalce, například na nově příchozí nebo na konkrétní zranitelné skupiny, jako jsou oběti obchodování s lidmi, nezletilí bez doprovodu, uprchlíci ad.

Případy měst jižní a východní Evropy jasně ukazují, že většina místních integračních politik v socioekonomické oblasti začala coby přijímající politika, která svá opatření cílí na nově příchozí migranty. V jižní Evropě se většinou soustředili na nově příchozí imigranty bez dokladů, nebo na migranty s nejistým právním postavením. Ve východní Evropě byli hlavní cílovou skupinou uprchlíci, případně Romové a další specifické skupiny. Cílem přijímací politiky je vybavit nově příchozí přistěhovalce nezbytnými znalostmi a dovednostmi, aby v přijímající společnosti našli své místo. To zahrnuje informace a poradenství v oblasti právních postupů (např. uznávání diplomů a kvalifikací, přístupu k systému zdravotní péče nebo veřejného bydlení), jazykové a odborné kurzy a doplňkové programy ve vzdělávání. Většina

místních úřadů také vyvinula programy pro zranitelné skupiny, například poskytování dočasného přístřeší nebo přístupu ke specifickým odborným kurzům. Podobně místní úřady často poskytují těm nejvíce vyloučeným, tj. přistěhovalcům bez dokladů a odmítnutým žadatelům o azyl, další sociální služby, které mohou zahrnovat určitou formu přístupu ke zdravotní péči, sociálnímu bydlení nebo vzdělání.

Z lokálních politik jsou nejzásadnější politiky v sektoru bydlení. Zatímco většina politik v této oblasti se nezaměřuje konkrétně na migranty, ale spíše na domácnosti s nízkými nebo středními příjmy, místní orgány vyvíjí zvláštní opatření k překonání nebo minimalizaci etnické diskriminace a diskriminace migrantů na trhu s bydlením. Mezi ně může patřit například zřízení zprostředkovatelských agentur mezi pronajímateli a nájemníky nebo informačních služeb o bydlení pro migranty.

V rámci těchto opatření vyvinula většina evropských měst širší politiku desegregace a obnovy měst. Vzhledem k tomu, že je etnická segregace často vnímána jako problém, přijala města opatření, jako jsou kvóty pro specifické skupiny cizích obyvatel a projekty týkající se bydlení nebo přesídlení. Klíčovou otázkou je, zda jsou tyto politiky primárně založeny na principu rovného přístupu jednotlivců k bydlení, nebo spíše na antisegregačních myšlenkách etnické úrovně a etnického mísení v městských čtvrtích. Tyto dva principy mohou fungovat proti sobě.

Zaměstnanost je obecně ústředním zájmem místních orgánů. I zde se politiky zaměřují především na nejvíce znevýhodněné, v tomto případě na ty vyloučené z trhu práce. Protože však mohou imigranti čelit určitým specifickým omezením, zaměřují se na ně místní orgány prostřednictvím specifické praxe a konkrétních projektů. Některé projekty poskytují odbornou přípravu pro zranitelné kategorie migrantů, jako jsou nezletilí bez doprovodu, obchodované ženy nebo uprchlíci. Jiné se zaměřují na mladé přistěhovalce a druhou generaci ve znevýhodněných sociálních podmínkách. Existují také projekty, které poskytují poradenství a pomoc imigrantům, kteří chtějí začít podnikat. Jiné se zaměřují na nově příchozí přistěhovalce tím, že poskytují jazykové kurzy, informace o standardních postupech hledání zaměstnání, právní pomoc při získávání uznání odborné kvalifikace a krátké vzdělávací kurzy.

Vzdělávání: obce často financují mimoškolní aktivity, aby podpořily žáky ohrožené špatnými výsledky nebo studenty, kteří jsou nově příchozí. Některá města také vyvinula zvláštní programy na snížení koncentrace dětí migrantů s nedostatečnými výsledky ve školách. V této oblasti politiky jsou zvláště aktivní místní nevládní organizace. Zaměřují se na specifické problémy, jako je přechod ze základní na střední školu nebo míra předčasného ukončování

školní docházky. Protože lokální politiky většinou „obcházejí“ stávající národní politiky (než aby se je pokoušely změnit), velká část iniciativ zahrnuje také mimoškolní aktivity, jako je nabídka soukromého doučování studentů z řad přistěhovalců, pořádání jazykových kurzů pro jejich rodiče nebo podpora přístupu studentů z řad migrantů na univerzitu.

2.2.3 Kulturní a náboženská dimenze

Většina evropských měst oslavuje kulturní rozmanitost jako součást své identity. Kulturní rozmanitost je často v kontextu měst prezentována jako něco skutečně pozitivního. Jelikož je všeobecně vnímána jako atraktivní prvek, stala se samozřejmostí většiny městských marketingových kampaní. Dalším klíčovým pojmem ve většině dokumentů místní politiky je *interkulturalita*. Tento termín se vztahuje k (normativní) strategii řízení spíše než k modelu pro popis a analýzu reality. Interkulturní politiky mají za cíl zviditelnit kulturní rozmanitost podporou vzájemného poznání, interakce a výměny.

Tvůrci politik tvrdí, že interkulturní politiky podporují interakci mezi jednotlivci s odlišným kulturním zázemím namísto akceptování rozdílů mezi různými kulturními skupinami, jak to dělají multikulturalistické a pluralitní ideologie. Interkulturní politiky podporují výměny a vztahy mezi kulturně odlišnými jednotlivci a skupinami. Například město Barcelona organizuje aktivity od práce se studenty středních škol na konkrétních tématech až po hudební a sportovní projekty, které podporují vztahy mezi mladými lidmi různého původu nebo projekty podněcující k využívání knihoven a rozvíjení debaty o mezikulturním soužití. Ve Stuttgartu zase pořádá organizace Fórum kultur akce jako například letní festival kultur nebo diskusní seriál, kam jsou zváni řečníci přednášející různá témata rozmanitosti a kultury. Podobně funguje i německo-turecké fórum, které si neklade za cíl reprezentovat turecký lid ve Stuttgartu, ale žít „německo-turecký aspekt“ tím, že bude spojovat lidi v oblastech kultury, vzdělávání a sociálních věcí. Ve většině měst bývá politika do takových aktivit a akcí zapojena spíše nepřímo tím, že poskytuje zdroje a zařízení nevládním a přistěhovaleckým organizacím.

Kromě interkulturních politik uznává většina evropských měst výslovně právo jednotlivce na svůj jazyk, kulturu a náboženství. K tomu se často dodává: „pokud to není v rozporu s obecnými zákony a předpisy“. V praxi je uznání tohoto práva relativně pasivní v tom smyslu, že místní orgány často považují jazyk, kulturu a náboženství přistěhovalců za soukromou záležitost. Například mateřské jazyky a náboženství přistěhovalců jsou jen zřídka uznávány ve vzdělávacích osnovách základních a středních škol. V této souvislosti přišla některá

evropská města s konkrétními projekty, které nabízejí základní kurzy jazyků přistěhovalců. Dalším příkladem relativně nízkého zapojení místních orgánů do propagace kultury přistěhovalců je řízení náboženské rozmanitosti. Zatímco existence prostor pro bohoslužby, slavnosti a zvláštní události je zásadní pro právo na svobodu vyznání, mnoho měst se ani v této oblasti neangažuje a odvolává se na zásadu odluky církve od státu. V důsledku toho je řízení náboženské rozmanitosti často ponecháno na skrytějších praktikách úřadů v přímém kontaktu s klienty (například když kulturní a náboženské zvyky nebo předpisy mohou mít důsledky pro přístup k určitým sociálním opatřením a jejich využívání) a na iniciativě občanské společnosti a jednotlivých zúčastněných stran.

Stručně řečeno, kulturní rozmanitost a interkulturalismus jsou dva klíčové koncepty místních integračních politik. Když se však podíváme na konkrétní politická opatření, je třeba učinit dvě poznámky. Zaprvé, v diskurzu o interkulturalismu se zdá, že místní úřady se více zajímají o podporu interkulturních vztahů a veřejné oslavování kulturních rozdílů – jako součást značky města – než o uznání a propagaci vlastní kultury, jazyka a náboženství přistěhovalců. Zadruhé, zatímco místní integrační politiky kladou důraz na kulturní rozmanitost a podporu interkulturních vztahů, politická opatření bývají v této oblasti spíše omezená (co do počtu a rozpočtu), zatímco většina úsilí na místní úrovni je i nadále zaměřena na sociální a ekonomickou integraci jednotlivých přistěhovalců (Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016).

2.3 Faktory ovlivňující nastavení politik místních samospráv

Z analýzy lokálních integračních politik vyplývá, že je možné identifikovat společné faktory ovlivňující tvorbu a implementaci těchto politik na lokální úrovni.

Alexander (2007) pro již zmíněná analyzovaná města Řím, Paříž, Amsterdam a Tel Aviv uvádí tři zásadní faktory. Prvním je charakter populace imigrantů: jaký je například podíl žen a dětí, z jakých kulturních okruhů imigranti pocházejí, jaký podíl obyvatelstva v dané lokalitě tvoří, zda danou lokalitu považují za cílovou destinaci, či nikoli a podobně. Druhým významným faktorem je to, co Alexander (2007) s odkazem na Michela Foucaulta označuje jako „neviditelné struktury vědění tvořící základ viditelných politických rozhodnutí“. Fourot (in Flamant, 2020) používá termín „diskurz o integraci“. V podstatě jde o očekávání či předsudky, které mohou tvůrci a realizátoři politik vůči imigrantům mít, stejně jako vliv minulých zkušeností, které nebývají vždy reflektovány. Flamant (2020) tento faktor spojuje s vlivem profesní dráhy úředníků a politiků, kteří svými konkrétními zkušenostmi ovlivňují

výběr opatření a rozsah, v jakém jsou migranti považováni za relevantní cílovou skupinu. Třetím faktorem ovlivňujícím tvorbu politik na lokální úrovni jsou politiky definované a implementované na centrální úrovni. V tomto ohledu jde především o režim udělování povolení k dlouhodobému pobytu či pravidla pro udělování občanství, tedy závisí na tom, zda se daná lokální reprezentace pohybuje v rámci exkluzionistického, asimilacionistického či pluralistického modelu, čemuž se musí lokální strategie přizpůsobovat. Je samozřejmě možné uvažovat i opačný směr, to znamená způsoby, jakými může být lokální praxe inspirací pro tvůrce politik na centrální úrovni. Hagelund a Kavli (2011) ve svém příspěvku konstatují, že inovace politik a procesních manuálů často přichází právě z lokální úrovně, od „street-level bureaucrats“ kteří jsou v každodenním kontaktu s imigranty (Hagelund a Kavli, 2009 in Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011, s. 21).

Caponio a Borkert (2010) komparují politiku měst v Nizozemsku, Švýcarsku, Německu, Itálii a Kanadě a za zásadní považují čtyři kategorie aktérů: volené politické aktéry, byrokratický aparát/zaměstnance městských úřadů, organizace občanské společnosti včetně migrantských sdružení a experty.

Politici na jedné straně sledují strategii budování konsenzu a upřednostňují ta opatření, která jsou v souladu s vnímanými zájmy a preferencemi jejich voličů. Na druhé straně úředníci pojmají svou roli a cíle při tvorbě politik odlišně, zejména v závislosti na specifických administrativních kulturách, ve kterých byli ve svých úřadech a institucích socializováni. Pragmatické přizpůsobení se požadavkům klientů není nezbytně pravidlem, protože byla zaznamenána i lhostejnost, neutralita či hostilita.

Různé konfigurace mobilizace občanské společnosti závisí v zásadě na dvou faktorech. Zaprvé na legislativním a politickém rámci, který může materiálně a/nebo symbolicky podporovat určité typy organizací a za druhé na obecnějším kontextu a historii místní sociální politiky.

Kategorie nevládních organizací včetně migrantských sdružení obvykle vykazují logiku jednání orientovanou na klienta, tedy takovou, která je zaměřena na podporu integrace přistěhovalců a jejich přístupu k právům. Nicméně mezi těmito organizacemi můžeme najít významné rozdíly. Například v Itálii jsou nevládní organizace obvykle ztotožňovány s autochtonními tradičními neziskovými organizacemi, které často vytlačují novější a méně organizované přistěhovalecké organizace; v ostatních zemích se zavedenějšími komunitami imigrantů nevládní organizace zase zahrnují organizace imigrantů, které se starají o své volební obvody. Různé konfigurace, které zaujímá nevládní organizace pracující v oblasti integrace v různých

zemích, mohou značně ovlivnit otevřenost místní politiky a tvorby politik vůči imigrantům. Trend směřující k rostoucímu začleňování nevládních organizací do tvorby místní politiky nemusí nutně znamenat větší začlenění přistěhovalců, kteří mohou být na okraji zavedených sociálních organizací a sítí.

Čtvrtou významnou kategorií aktérů tvorby integračních politik jsou odborníci neboli experti. Procesy tvorby politik týkajících se socioekonomické integrace přistěhovalců v německých, nizozemských a italských městech často odkazují na vědecké zprávy, bílé knihy, poradní sbory, jednotlivé konzultanty atd. Odborníci bývají osobnostmi, které jsou dobře známé pro svou kompetentnost v oboru a obvykle sledují logiku orientovanou na řešení problémů, která je zaměřena na poskytování spolehlivých řešení vnímaných problémů. Přístup odborníků se mnohdy dostává do rozporu s logikou volených politiků řízenou konsensem, která je více orientována na upřednostňování lidových řešení bez ohledu na jejich skutečnou účinnost při řešení problémů.

Flamant (2020) ve své studii městských politik ve Francii uvádí následující faktory, které vysvětlují podobnosti a rozdíly městských politik při začleňování přistěhovalců ve Francii. Jak mimo jiné vyplývá také z *tabulky 2-1* níže, jedná se o vztahy měst s národní vládou, politickou a administrativní strukturou, o schopnost chopit se příležitostí nabízených ze strany EU a schopnost občanské společnosti ovlivňovat místní agendu. Jednotčím prvkem pro všechny městské integrační politiky je zavedení politické a administrativní odpovědnosti za řešení situace imigrantů. V případě měst ve Francii bývá pojem „integrace“ často nahrazen nebo doplněn pojmy „občanství“, „boj proti diskriminaci“, „diverzita“ nebo „rovnost“. Obrat od politiky integrace k politice rovnosti však často vede k odklonu pozornosti od etnicko-rasových nerovností k abstraktnímu a generickému přístupu k rovnosti, který nezahrnuje konkrétní opatření pro přistěhovalce.

Typ faktoru	Popis
Charakter populace migrantů ve městě	Podíl migrantů na celkové populaci města, skladba migrantské populace (podíl mužů, žen, dětí), země původu/kulturní okruh, typ migrace (město jako přechodná vs. cílová destinace)
Diskurz o integraci	Očekávání, předsudky, zkušenosti politiků a zaměstnanců městských úřadů vůči imigrantům a kulturní diverzité
	Profesní dráha politiků a zaměstnanců městských úřadů
Nastavení politik	Vliv národní politiky (zejména imigrační politiky státu)
	Politická a administrativní struktura místní samosprávy (kompetence, míra autonomie, cíle)
	Schopnost měst využít příležitosti ze strany EU
Vliv občanské společnosti	Mandát a schopnosti občanské společnosti (včetně migrantských organizací) ovlivňovat místní politiku
Vliv expertů	Zapojení expertů do tvorby lokálních integračních politik (upřednostňování politiky založené na vědeckých důkazech/faktech na rozdíl od politiky založené na většinovém konsensu)

Tabulka 2-1 Faktory ovlivňující nastavení politik místních samospráv

Zdroj: Flamant (2020). Vlastní zpracování: autorka

2.4 Politická a administrativní úroveň integrační politiky měst

Ve vědeckém a politickém diskurzu o integraci se často setkáváme s prohlášením, že „integrace imigrantů probíhá na místní úrovni“. To je sice pravdivým popisem toho, kde jsou opatření politiky prováděna, nevypovídá však nic o míře autonomie, kterou mají obce v této oblasti politiky. Obce mohou pouze implementovat politiky národních nebo federálních úřadů; mohou však mít také značnou politickou, legislativní a finanční autonomii. V evropských státech existuje mezi těmito dvěma extrémny mnoho variant (Bosswick a Heckmann, 2006; Caponio a Borkert, 2010).

Silnou pozici mají lokální vlády a nevládní organizace spíše v zemích s tradicí decentralizovaného způsobu řízení, například v Itálii, Velké Británii či Španělsku. Naopak pro skandinávské země je typická orientace na poskytování necílených mainstreamových služeb v rámci poměrně centralizovaného sociálního státu. V této perspektivě patří ČR také spíše k zemím s centrálním řízením veřejné správy, což je nutné zohlednit při zvažování posílení role

měst a obcí v oblasti sociální integrace imigrantů⁷ (Rákoczyová a Trbola, 2008, s. 12–13; Zapata-Barrero, Caponio a Scholten, 2017).

Výzvy spjaté s migrací ukazují, že tradiční režimy státocentrických vlád však stále více zaostávají za řešením složité povahy současných integračních výzev. V důsledku toho se mezi řadou vládních aktérů postupně objevily polycentričtější přístupy vládnutí, stejně jako mezi poloveřejnými, nevládními a dokonce i soukromými organizacemi. Od takzvané uprchlické krize v roce 2015 sítě místních samospráv v mnoha zemích EU prokázaly, že dokážou na nové výzvy reagovat rychleji a efektivněji než kterákoli státní instituce (Ruano de la Fuente a Franzke, 2021, s. 3).

Ve všech případech je nutné si uvědomit, že místní samospráva není monolitickým orgánem. Mezi politickou úrovní (starosta, radní), profesionální úrovní (úředníci městského úřadu, ředitelé odborů), různými institucemi města a mezi členy politických stran zastupujícími odlišné ideologické názory lze vnímat celou řadu rozdílných postojů. Silný starosta, vlivný radní i nezávislá obecní byrokracie – ti všichni mohou určovat místní politiku v různých problémových oblastech. Přestože se tyto politiky mohou lišit a mohou si dokonce odporovat, obvykle lze identifikovat v dané oblasti během daného volebního období jednu převládající komunální politiku (Alexander, 2007, s. 37).

Jedním z důležitých aspektů integrační politiky obcí je také jejich vlastní definice situace v oblasti integrace cizinců. Pokud bude integraci přidělena nízká priorita, lze očekávat, že administrativní struktury odpovědné za tuto oblast politiky budou slabé nebo neexistující. Pokud má vysokou prioritu, může mít komplexnější administrativní strukturu. Integrační politika tak může být umístěna v rámci struktury úřadu jako speciální oddělení pro integraci, nebo může být sdílenou odpovědností několika oddělení, kde cizinci nejsou speciální cílovou skupinou, případně může být umístěna mimo strukturu úřadu jako pozice odpovědná přímo starostovi (Bosswick a Heckmann, 2006, s. 17–18).

⁷ ČR je z hlediska rozložení pravomocí na vertikální úrovni zařazována mezi státy, kde místní samospráva má nižší kompetence. Swianiewicz (2013) publikoval typologii, v níž kombinuje horizontální a vertikální úroveň kritérií. Česká republika, podobně jako Lotyšsko a Estonsko, patří mezi země, kde municipality disponují značnými pravomocemi při poskytování veřejných funkcí. Jsou ale oslabeny v oblasti finanční autonomie, resp. mají menší pravomoci při stanovení sazby nebo základu místních daní. Vzhledem k absenci finanční autonomie je pak omezeno i politické rozhodování o alokaci finančních prostředků a tím i samosprávný výkon činností místní vládou (Kruntorádová, 2015).

Víceúrovňové řízení zohledňující jak státní úroveň, tak úroveň subnacionální (regiony, místní samospráva) a supernacionální (EU, mezinárodní organizace) je rámcem, který se čím dál častěji spojuje s integrační politikou měst. V kontextu víceúrovňového řízení se nové výzvy objevují jak na vertikální, tak na horizontální úrovni. Politika místní integrace se nyní mnohem více než v minulosti zaměřuje na mainstreaming politiky integrace v rámci struktur místní samosprávy a zohlednění specifických potřeb migrantů při provádění opatření souvisejících s bydlením, zdravím, zaměstnaností, vzděláváním či sociálním zabezpečením. Kromě toho se zvyšuje spolupráce mezi orgány místní samosprávy a dalšími lokálními aktéry, například organizacemi občanské společnosti podporujícími migranty a uprchlíky, mezi místními soukromými firmami nabízejícími pracovní příležitosti atd. Také ve vertikální dimenzi řízení se mezi různými úrovněmi správy objevily nové výzvy koordinace, včetně rostoucího počtu konfliktů o zdroje a kompetence v této oblasti. Všechny tyto změny představují obrovskou výzvu pro místní správní kapacitu a místní finance (Zapata-Barrero, Caponio a Scholten, 2017; Ruano de la Fuente a Franzke, 2021).

Vzhledem ke komplexnosti integračního procesu je nezbytné, aby integrační politika měla multidimenzionální charakter, a aby do ní byli efektivně zapojeni jednotliví aktéři z různých úrovní veřejné správy od evropské až po lokální. Na místní úrovni by se do procesu podpory sociální integrace přistěhovalců měli vedle místních samospráv zapojovat také další klíčoví aktéři jako neziskové organizace, zaměstnavatelé a jejich sdružení, odbory, sociální firmy, státní instituce (např. úřady práce), vzdělávací instituce, sdružení přistěhovalců, sportovní kluby, církve ad. Předpokladem efektivního působení integrační politiky je pak spolupráce mezi zúčastněnými subjekty, a to jak na stejné úrovni veřejné správy v lokalitách (tzv. horizontální spolupráce), tak mezi různými úrovněmi veřejné správy (tzv. vertikální spolupráce). Obě formy spolupráce vyžadují vzájemnou komunikaci, ale také koordinaci a zainteresovanost včetně politické vůle k podpoře sociální integrace cizinců (Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011, s. 24).

3 Integrovaná politika v České republice

V této kapitole představím legislativní a strategický rámec integrovaní politiky ČR v kontextu víceúrovňového řízení coby specifického typu politiky vztahujícího se k legislativním, strategickým a koncepčním dokumentům na úrovni EU, státu, krajů a obcí, které se explicitně zabývají tématem integrace cizinců. Na úrovni místních samospráv uvedu také zásadní obecná legislativní opatření, která významně ovlivňují postoj obcí k cizincům. V analýze se zabývám integrovaní politikou na deklaratorní úrovni, nikoli na úrovni vyhodnocování její implementace. Na obecné úrovni můžeme integrovaní politiku cizinců v ČR vymezit třemi hlavními charakteristikami uvedenými níže.

a) Odlišné systémy integrace pro držitele mezinárodní ochrany a ostatní cizince primárně ze zemí mimo EU⁸

Integrovaní opatření jsou odděleně upravena pro cizince v režimu zákona č. 325/1999, Sb., o azylu a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Existují i dvě samostatné, na zákony navazující usnesení vlády: *Koncepce integrace cizinců* a *Státní integrovaní program pro držitele mezinárodní ochrany*. Integrovaní opatření dle zákona o pobytu cizinců (Česko, 1999b) a rovněž související usnesení vlády se do roku 2016 vztahovala pouze na občany ze zemí mimo EU, v roce 2016 se otevřela také pro držitele mezinárodní ochrany a v roce 2017 se začala vztahovat i na občany EU s jejich rodinnými příslušníky⁹. Integrace cizinců je právními úpravami řešena nepatrně. Integrovaní opatření jsou podrobně rozpracována až v jednotlivých usneseních vlády. Neexistují žádná integrovaní opatření pro migranty v iregulárním postavení.

⁸ Dle výkladu Ministerstva vnitra ČR je osobám s udělenou mezinárodní ochranou poskytována ze strany státu daleko větší péče než cizincům z třetích zemí pobývajících na území v režimu zákona o pobytu cizinců vzhledem k humanitárně ochranné povaze mezinárodní ochrany (Chmelíčková et al., 2018, s. 33).

⁹ Aktualizovaná *Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu* z roku 2017, která poprvé rozšiřuje cílovou skupinu, uvádí: „Cílovou skupinou integrace cizinců v ČR jsou primárně legálně pobývající občané třetích zemí (tj. mimo země EU), kteří nejsou žadateli o mezinárodní ochranu. Dodatkovou cílovou skupinou jsou osoby, kterým byla udělena mezinárodní ochrana – v návaznosti na Státní integrovaní program jim bude umožněno využívat relevantních integrovaní opatření. Dodatkovou cílovou skupinou jsou (ve výjimečných krizových případech) také občané EU. V rámci předkládaného materiálu se pod pojmem občané EU rozumí občané členských zemí Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska“ (Vláda ČR, 2017).

b) Minimum obligatorních integračních opatření

Integrace je postavena v podstatě na dobrovolné úrovni. Povinné prvky integrace jsou stanoveny pouze pro občany třetích zemí v režimu zákona o pobytu cizinců. Tento zákon obsahuje dvě povinná integrační opatření. Jedná se o povinnost doložit znalost českého jazyka na úrovni A2 dle Společného evropského referenčního rámce k žádosti o trvalý pobyt (Zákon č. 326/1999 Sb., § 70 odst. 2 písm. h). Od 1. ledna 2021 také cizinec, kterému bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu nebo k trvalému pobytu podle § 66 nebo § 67 zákona č. 326/1999 Sb., je povinen do jednoho roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o vydání tohoto povolení absolvovat adaptačně-integrační kurz (Česko, 1999b, § 155 b, odst. 2). Cizinci s udělenou mezinárodní ochranou se integračních opatření mohou účastnit zcela dobrovolně (Zákon č. 325/1999, Sb.).

V řadě členských států Evropské unie existuje nejen speciální integrační zákon, ale integrace se stále více chápe jako povinnost cizince absolvovat tzv. integrační zkoušku¹⁰. Zavádění povinných prvků integrace kriticky vnímají mnozí představitelé nevládních organizací, naopak státní správa a samospráva je vítají (Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018).

c) Nedostatečně definovaná politická a administrativní odpovědnost za oblast integrace cizinců

Hlavním koordinátorem a převážným realizátorem politiky integrace je Ministerstvo vnitra ČR (MVČR)¹¹. Ministerstvo vnitra vytváří cizineckou legislativu, rozhoduje ve věcech udělení pobytu či mezinárodní ochrany, spravuje celorepublikovou síť center pro podporu integrace cizinců i Státní integrační program pro držitele mezinárodní ochrany prostřednictvím své organizační složky – Správy uprchlických zařízení ČR. Současně koordinuje distribuci finančních prostředků pro integraci národního programu Azylového migračního a integračního fondu EU (AMIF), státních dotací na integraci cizinců či Státního integračního programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou. Současně explicitní politika integrace cizinců, Koncepce integrace cizinců, je stanovena usnesením vlády, které není normativním právním

¹⁰ Můžeme říci, že téměř ve všech starých členských zemích EU existují povinné integrační zkoušky. Např. v Nizozemsku existuje integrační zákon od roku 2007, v Německu od 2016, v Rakousku od 2017.

¹¹ Pouze v letech 2004–2008 byla koordinace integrace cizinců ze třetích zemí převedena na Ministerstvo práce a sociálních věcí (Usnesení vlády ČR ze dne 10. prosince 2003 č. 1252; Usnesení vlády ČR ze dne 23. července 2008 č. 979).

aktem, nýbrž vnitřní směrnici zavazující pouze veřejnou správu. V samotném usnesení není definována povinnost veřejné správy realizovat integrační politiku, nýbrž je „pouze“ vyzvána ke spolupráci.¹² Tato monopolizace agendy integrace cizinců v gesci MVČR a skutečnost, že integrace je pojmána coby akt dobrovolné spolupráce, znamená v kontextu role obcí v integrační politice, že jejich zapojení není vymahatelné a děje se pouze na dobrovolné úrovni (Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011; Pořízek, 2018).

3.1 Legislativní a strategický rámec integrační politiky ČR

Integrace cizinců dle zákona o pobytu cizinců

Česká republika svoji integrační politiku začala formulovat od roku 1999, kdy byly přijaty usnesením vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689 tzv. *Zásady koncepce integrace cizinců na území České republiky* (dále jen „Zásady“). U vzniku integrační politiky hrály roli tři rozhodující okolnosti. První byla zřejmá vnitřní potřeba, druhou ochota Ministerstva vnitra začít se otázkami integrace zabývat a třetí iniciační role Rady Evropy. Účast Rady Evropy v přípravné fázi tvorby integrační politiky sehrála přitom nejen roli katalyzátoru postupu přípravy, ale ovlivňovala zpočátku také ideové nasměrování a slovník vládních dokumentů (Baršová a Barša, 2005, s. 58).

Zásady sestávají z 15 stručných obecných ustanovení, která akcentují aktivní přístup státu k zajištění podmínek pro úspěšné začlenění migrantů do české společnosti. V rámci nich jsou imigrační komunity pokládány za integrální a obohacující součást společnosti a za plnohodnotné a nezbytné partnery při vytváření multikulturní společnosti (Vláda ČR, 1999, zásada č. 2). Podle Pořízka (2018, s. 50) byly Zásady ve vztahu k cizincům koncipovány velkoryse „procizinecky“ a v kontextu současného politického a veřejného diskurzu zní neuvěřitelně, že otevřeně proklamují snahu České republiky o vytvoření multikulturní společnosti.

¹² V aktualizované *Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu 2022* jsou jmenovány následující subjekty vyzývané ke spolupráci: „Vláda vyzývá předsedkyni Akademie věd České republiky, hejtmany, primátora hlavního města Prahy, primátory statutárních měst, představitele Asociace krajů České republiky a Svazu měst a obcí České republiky, starosty obcí s rozšířenou působností, sociální partnery Rady hospodářské a sociální dohody České republiky a představitele nestátních neziskových organizací včetně účelových zařízení registrovaných církví a náboženských společností ke spolupráci při realizaci postupů a úkolů uvedených v Postupu“ (Vláda ČR, 2022, s. 4).

Koncepce integrace cizinců na území České republiky

Na Zásady navázala o rok později Koncepce integrace cizinců na území ČR, která byla přijata usnesením vlády České republiky ze dne 11. prosince 2000 č. 1266. Jednalo se o první koncepční dokument, který konkretizoval státní politiku integrace cizinců. Aktualizována byla v roce 2006 na základě usnesení vlády ze dne 8. února 2006 č. 126 a v roce 2011 na základě usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99 jako „Koncepce integrace cizinců – Vzájemné soužití“. Naposledy byla aktualizována v roce 2016 na základě usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 26 jako „*Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu*“ (Vláda ČR, 2016).

Do Koncepce se již výrazně ideově promítají dokumenty Evropské unie. Jsou to především tzv. Závěry z Evropské Rady v Tampere z roku 1999, jejichž klíčovou tezí je požadavek „*přibližování postavení legálně a dlouhodobě usedlých cizinců právnímu postavení občanů*“ a posilování rovného přístupu a rovných příležitostí a ochrany před diskriminací. Role komunit se z Koncepce vytrácí, integrace „*každého cizince probíhá individuálně*“ a je pojímána jako „*začleňování jedince nebo skupiny do života společnosti*“ (Baršová a Barša, 2005, s. 59).

Konkrétní kroky pro plnění cílů státní integrační politiky včetně rozpočtu stanovuje roční akční plán nazvaný *Postup při realizaci Koncepce*. Kromě státního rozpočtu¹³ jsou od vstupu ČR do EU v roce 2004 integrační opatření realizována především díky prostředkům z evropských fondů: Evropského Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF), Evropského sociálního fondu (ESF).¹⁴ Z dalších zdrojů lze zmínit tzv. Norské fondy, grantové programy zahraničních ambasad či mezinárodních organizací (např. UNHCR), dotace krajů a obcí, české i zahraniční nadace či soukromé dárce atd. (Jelínková a Valenta, 2022).¹⁵

¹³ Výše finančních prostředků ze státního rozpočtu není vysoká. Pro rok 2020 je to pouze cca 490.000 euro (12 428 000 Kč), v roce 2019 to bylo cca 569.000 euro (14 240 000 Kč). Realizace většiny integračních opatření je financována prostředky z EU. Již ve zprávě o realizaci *Koncepce integrace cizinců v roce 2005* se jako velmi problematické vnímá schvalování finančních prostředků pouze na jeden fiskální rok. Jednoleté schvalování financí vyhlášené obvykle až na jaře působí realizátorům zejména z řad NNO značné problémy (nestabilitu zaměstnávání kvalifikovaných odborníků, nemožnost udržení kontinuity poskytovaných služeb apod.) a finanční nestabilitu při realizaci uvedených projektů. Jednoleté financování dotačních programů vyplývá z rozpočtových pravidel a ze zásad vlády pro poskytování dotací (Vláda ČR, 2006, s. 7; Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR, 2015).

¹⁴ Například v roce 2018 bylo ze státního rozpočtu prostřednictvím dotací na integraci cizinců Ministerstva vnitra vynaloženo cca 1.455.300 euro a prostřednictvím evropského AMIF cca 13.376.600 euro (MVČR, 2018).

¹⁵ Obecný přehled financování integrace cizinců je dostupný také na oficiálních stránkách státní správy o integraci cizinců v ČR www.cizinci.cz v záložce „Finanční zdroje“.

Institucionální rámec české integrační politiky

Koordinací integrační politiky je od roku 1999 až doposud, vyjma let 2004–2008, pověřeno Ministerstvo vnitra ČR. Kromě MVČR je na poli integrace aktivní též Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV), které administruje přerozdělování prostředků z Evropského sociálního fondu, k jehož cílovým skupinám se mj. řadí i migranti. MPSV spolu s MVČR také provozuje a koordinuje webový portál *www.cizinci.cz*, který shromažďuje maximum dostupných informací o integraci cizinců v ČR.

Koncepce počítá i se zapojením řady dalších rezortů (MŠMT, MPO, MZ, MMR a MK), protože v případě integrace cizinců jde o průřezovou a komplexní problematiku dotýkající se mnoha oblastí. Jednotlivé rezorty odpovídají za realizaci dílčích aktivit v rozsahu své gesce a za tímto účelem mají přerozdělovat finanční prostředky alikvotně přidělené ze státního rozpočtu. Ostatní ministerstva se však integrační politice reálně příliš nevěnují, což komplikuje účinnou realizaci Koncepce (nejvíce se to projevuje v oblastech školství či v přístupu migrantů ke zdravotní péči). Důležitá je také role veřejného ochránce práv, který dohlíží zejména na dodržování práv cizinců.

Na realizaci integračních opatření se zásadní mírou podílejí především neziskové organizace a dále pak integrační centra vznikající v jednotlivých regionech jakožto systémové opatření státu od roku 2009. Vedle těchto specializovaných subjektů jsou to pak nejčastěji školy, které řeší integraci dětí cizinců a jejich vzdělávání. V otázkách integrace pracovních migrantů se pak očekává zapojení zaměstnavatelů či odborových svazů, tito však obvykle vykazují v tomto směru jen velice skromnou činnost, většinou v podobě publikování a distribuce informačních letáků. Obdobně lze pohlížet na přístup úřadů práce, jejichž zapojení do oblasti integrace v nedávné době rozvíjel prostřednictvím rozsáhlých projektů Fond dalšího vzdělávání. Zásadní změnu v posledních letech způsobuje nedostatek potenciálních pracovníků na pracovním trhu. Zaměstnavatelské svazy se díky tomu stávají velmi silným lobbistickým hráčem v jednání s MVČR ohledně zvyšování kvót na počty zahraničních zaměstnanců. Mezi neaktivnější z nich patří Hospodářská komora ČR a Svaz průmyslu a dopravy (Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018, s. 14–15; Pořízek, 2018).

Cílovou skupinou integračních opatření v plném rozsahu jsou cizinci ze zemí mimo EU, dlouhodobě legálně pobývajících na území České republiky, tj. déle než 1 rok. Některých integračních nástrojů (např. poskytování informací, jazykových kurzů či pomoci v tíživé životní situaci) mohou ve vybraných dotačních titulech využívat rovněž od roku 2011 občané Evropské unie a od roku 2016 držitelé mezinárodní ochrany, a to nad rámec služeb poskytovaných

v rámci Státního integračního programu. Cílovou skupinou integrace potom nejsou žadatelé o mezinárodní ochranu, kterým jsou poskytovány speciální služby v azylových zařízeních MVČR. Od roku 2017 ve výjimečných případech mohou být součástí cílové skupiny i státní občané České republiky, kteří mají prokazatelně obdobné integrační potřeby jako výše uvedené skupiny obyvatel. Vzhledem k tomu, že integrace je oboustranným procesem, je cílovou skupinou integrace i majoritní společnost. Specifická integrační opatření se zaměřují i na informovanost cizinců v zemích původů v předodjezdové fázi (Vláda ČR, 2019a, s. 10).

V souvislosti s nutností implementovat požadavky a doporučení EU v rámci začlenění ČR do evropských struktur, proběhly intenzivnější snahy vlády ČR vytvořit ucelený dlouhodobý rámec české integrační politiky. Aktualizace Koncepce z roku 2006 proto definovala specifická opatření ve čtyřech prioritních oblastech, které jsou v Koncepci zachovány dodnes: *a) znalost českého jazyka, b) ekonomická soběstačnost cizinců, c) orientace cizinců ve společnosti – informovanost cizinců a d) vzájemné vztahy cizinců a majoritní společnosti.* Doplněná *Koncepce integrace cizinců – Vzájemné soužití* potom stanovila ještě pátou prioritu: *d) princip postupného nabývání práv cizinců v návaznosti na postupné nabývání vyšších pobytových statusů na území ČR* (Vláda ČR, 2019a, s. 3). Všechny priority jsou v Koncepci doplněny sadou opatření, která jsou realizována prostřednictvím projektů státu, obcí, NNO a komerčních subjektů. Jedná se vždy o roční projekty, kdy není garantována kontinuita aktivit pro další rok.¹⁶

Mezi specifická integrační opatření od roku 2014 patří tzv. „předodjezdový informační balíček“ v devíti jazykových verzích nazvaný „*Příští zastávka – Česká republika*“¹⁷, který přináší základní informace o podmínkách pobytu cizinců v ČR pro cizince v zemích původu a je propagován prostřednictvím zastupitelských úřadů. Dále byly vytvořeny uvítací integračně adaptační kurzy pro cizince s názvem „*Vítejte v ČR*“. Tyto kurzy byly v letech 2014–2020 realizovány na dobrovolné bázi v rozsahu 8 hodin a od roku 2021 se staly povinnými pro všechny dlouhodobě usazené cizince a mají rozsah 4 hodiny. Sankce při neabsolvování kurzu

¹⁶ Přehled všech projektů realizovaných v rámci opatření *Koncepce integrace cizinců* je každoročně zveřejňován ve *Zprávě o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky*, kterou publikuje Ministerstvo vnitra ČR.

¹⁷ Filmy jsou v češtině, angličtině, ruštině, ukrajinštině, vietnamštině, francouzštině, mongolštině, srbštině, arabštině a španělštině dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/mvcren/article/next-stop-the-czech-republic.aspx>

jsou pouze finanční a neovlivní pobyt cizince na území ČR¹⁸ (Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018, s. 13–14; Chmelíčková et al., 2018, s. 38–39; Vláda ČR, 2019a).

Integrace cizinců dle zákona o azylu

Česká republika patří mezi země EU, které nemají vysoký počet žadatelů o mezinárodní ochranu, ani osob s udělenou mezinárodní ochranou. Je to dáno nejen tím, že jsme vnitřní zemí Schengenského prostoru, ale také naší ne příliš vstřícnou azylovou politikou¹⁹. Integrační politika se proto vztahuje řádově na několik desítek osob ročně²⁰. V zákoně o azylu č. 325/1999 Sb. je integraci věnována samostatná hlava IX nazvaná *Státní integrační program*. Jedná o velmi stručnou úpravu čítající pouze tři ustanovení (Česko, 1999a, § 68 – § 70). Státní integrační program²¹ existuje od roku 1994 a v současné podobě byl schválen v roce 2016 usnesením vlády ČR dne 20. 11. 2015 a účinnosti nabyl dne 1. 1. 2016. Jedná se o dobrovolný program nabízející osobám, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana, podporu při začleňování do českého prostředí, výuku českého jazyka o rozsahu 400 hodin a asistenční služby zejména při hledání bydlení, zaměstnání, zajištění vzdělání a rekvalifikací.

Pomoc se zajištěním bydlení v první fázi spočívá v možnosti ubytovat osoby s udělenou mezinárodní ochranou v integračním azylovém středisku, které slouží k přechodnému ubytování osob s udělenou ochranou na 18 měsíců (Česko, 1999a, § 79 odst. 3). Pobyt ve středisku není bezplatný, osoby jsou ubytovány na základě smlouvy. V současné době se integrační azylová střediska nacházejí v Brně, Jaroměři, Ústí nad Labem – Předlicích a v Havířově. Program dále pomáhá buď s hledáním komerčního nájmu nebo umožňuje zajistit ubytování v obecních bytech. Držitelům mezinárodní ochrany je v rámci státního integračního

¹⁸ V letech 2014–2020 se kurzy realizovaly v rámci projektu NNO Slovo 21 ve spolupráci s dalšími nevládními neziskovými organizacemi, IOM, zástupci integračních center a pracovníky Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra. Projekt byl spolufinancován Evropskou unií z evropského fondu AMIF a Ministerstvem vnitra České republiky. Více na: <http://www.vitejtevcr.cz/en/>

¹⁹ 28 členských států EU udělilo v roce 2018 status mezinárodní ochrany více než 333 000 žadatelům o azyl a přijalo téměř 25 000 přesídlených uprchlíků. V přepočtu na obyvatele jich Česká republika přijala nejméně ze všech – udělila azyl, doplňkovou ochranu nebo humanitární status pouhým 155 prvožadatelům, tedy 15 osobám na 1 milion obyvatel. Zemí EU s nejvyššími podíly „pozitivních“ rozhodnutí prvního stupně v loňském roce bylo Irsko (85 %) a Lucembursko (72 %). Naopak nejvyšší podíl „negativních“ prvoinstančních rozhodnutí měla Česká republika (89 %). Jinými slovy, devět z 10 žadatelů bylo zamítnuto (Eurostat, 2020).

²⁰ V roce 2018 vstoupilo dle *Výroční zprávy Správy uprchlických zařízení* do státního integračního programu 121 osob, v roce 2017 to bylo 180 osob.

²¹ Informace o Státním informačním programu jsou dostupné také z: <http://www.integracniprogram.cz/en/>

programu možné uhradit první dva nájem, kauci pro pronajímatele a případně odměnu pro realitní kancelář. Zajistit dostatečný počet integračních bytů je dlouhodobou výzvou, a to kvůli nepříliš vstřícné náladě vůči cizincům v české společnosti, kterou lze vnímat v menších obcích i větších městech. Výuku českého jazyka zajišťuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy prostřednictvím poskytovatele, který je vybrán ve výběrovém řízení (Chmelíčková et al., 2018, s. 40–42).

Od roku 2016 je program koordinován tzv. generálním poskytovatelem integračních služeb. Tato funkce spočívá zejména v koordinaci již zmíněných služeb na celorepublikové úrovni a ve spolupráci se zainteresovanými stranami, jako jsou ministerstva, obce, nestátní neziskové organizace, církve, soukromé subjekty, dobrovolníci a jiné. Klíčovou pozici v oblasti fungování integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou zastávají tzv. subdodavatelé, tedy organizace a subjekty, které se přímo podílí na práci s klienty a poskytují konkrétní řešení jejich situace v procesu začlenění do české společnosti. Usnesením vlády ČR ze dne 16. ledna 2017 č. 36 byla generálním poskytovatelem pro rok 2017 a roky následující ustanovena Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, která mimo jiné provozuje azylová zařízení a v některých krajích i Centra na podporu integrace cizinců.²²

Absence zvláštního právního předpisu, který by upravoval integraci cizinců a uprchlíků, je kriticky vnímána zejména veřejným ochráncem práv. Usnesení vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 5 uvádí, že „*již v současné době však lze učinit závěr, že bude-li Česká republika preferovat aktivní přístup k otázce integrace cizinců, tj. usilovat o stanovení integračních požadavků a korespondujících práv imigrantů, je jedinou možností detailní právní úprava, která přesně vymezí vzájemná práva a povinnosti a zajistí potřebnou transparentnost a předvídatelnost právního postavení imigranta*“ (Vláda ČR, 2005, s. 19). Formulování integračních opatření pouze formou ustanovení způsobuje alibismus veřejné správy a samosprávy v otázce odpovědnosti za integrační politiku ČR (Pořízek, 2018, s. 52).

²² V roce 2016 se prvním generálním poskytovatelem stala Charita ČR. Z důvodů podfinancování programu se rozhodla v roce 2017 již nepokračovat. Vzhledem k nezájmu o tuto pozici mezi organizacemi občanské společnosti v rámci veřejné zakázky se v roce 2017 na základě usnesení vlády stala koordinátorem Správa uprchlických zařízení, organizační složka MVČR. Jedná se o trochu paradoxní situaci, jelikož integrační služby poskytuje resort, který je sám o sobě do značné míry represivní (Mrkvová a Špírková, 2017).

3.2 Integrovaná politika na lokální úrovni

Vládní Koncepce integrace cizinců deklaruje od svých počátků význam role lokální úrovně. Již v „Zásadách“ se stanoví, že „nezastupitelnou úlohu v integraci cizinců mají orgány územní samosprávy. Tyto orgány se aktivně podílejí na tvorbě a realizaci koncepce a politiky vlády v oblasti integrace legálně a dlouhodobě usazených cizinců a v oblasti Koncepce. Na jejich činnosti v této oblasti se vláda organizačně a finančně spolupodílí“ (Vláda ČR, 1999, zásada č. 11). Obdobně tento význam stvrzuje poslední aktualizovaná Koncepce integrace – *Ve vzájemném respektu*: „Jedním z cílů integrační politiky České republiky je přenesení integrace na regionální a lokální úroveň. Klíčovým předpokladem pro začlenění cizinců i bezkonfliktní soužití ve společnosti je aktivní působení územní samosprávy“ (Vláda ČR, 2016, s. 10). Legislativní zakotvení výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců v přenesené působnosti však absentuje²³. Hlavním nástrojem realizace integrační politiky jsou projekty obcí na podporu integrace cizinců a krajská centra na podporu integrace cizinců (Vláda ČR, 2022, s. 13–14).

Na úrovni měst a krajů je tedy sice možné identifikovat několik aktivních aktérů zapojených do realizace integrační politiky, nicméně převažuje absence systematického přístupu k integraci jak na regionální, tak na lokální úrovni. Ačkoli byla ve všech krajích ČR zřízena pozice krajského koordinátora pověřeného mj. integrací cizinců, pracovní náplň těchto pracovníků je široká a k plnění aktivní koordinační role jim chybí potřebný prostor i kompetence (Vláda, 2015, s. 10; Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018, s. 15; Pořízek, 2018, s. 56–57).

Většina obcí a měst v ČR nedisponuje vlastní integrační strategií ve vztahu k cizincům. Zájem obcí o situaci cizinců je většinou aktivován až poté, co se vyskytnou problematické situace. Zástupným příkladem je ekonomická krize v letech 2008–2009, kdy musela některá města

²³ V aktualizované *Koncepci integrace z roku 2006* se objevuje úvaha o legislativním zakotvení integrační politiky na úrovni samospráv, v následujících *Koncepcích* se již neobjevuje. Zapojení místní úrovně do politiky integrace cizinců je potřebné. Řada krajů/obcí se již do řešení problematiky integrace cizinců zapojuje z vlastní iniciativy a daří se tak rozvíjet vzájemnou spolupráci mezi ústřední a místní úrovní veřejné správy. „Vzhledem k tomu, že požadavky ústřední úrovně státní správy vůči úrovni regionální/místní není možné komplexně formulovat, neboť nelze předjímat výsledky úkolů uložených v rámci cílených specifických opatření, není v současné době navrhováno legislativní zakotvení výkonu státní správy v oblasti integrace cizinců v přenesené působnosti. Do vyřešení otázky zapojení krajů/obcí do realizace cílených specifických opatření budou prověřeny možnosti zapojení krajů/obcí za stávajícího legislativního stavu, tj. bude pokračováno v dosavadní (neformální) formě spolupráce, a tato spolupráce bude nadále prohlubována. Hledány budou cesty k finančnímu zabezpečení projektů na integraci cizinců na území krajů/obcí ve větším rozsahu, než je tomu doposud“ (Vláda ČR, 2006).

s větší koncentrací pracovních migrantů reagovat na neovládnuté problémy v důsledku hromadného propouštění těchto pracovníků a následného narůstajícího napětí u místních obyvatel (MVČR, 2010; Gerstnerová, 2014). V zájmu nalezení řešení přišlo MVČR s podporou v podobě tzv. emergentních projektů, jež nabízely soubor integračních aktivit a opatření (např. jazykové i komunikační kurzy pro cizince, úředníky i policisty, ale také intervenční a terénní práce atd.) a vedly k mapování a zlepšování kritické situace v dané lokalitě. Tyto projekty se transformovaly v projekty obcí na podporu integrace cizinců. Cílem těchto projektů je poskytnout samosprávám impuls a podporu k vytvoření vlastní integrační strategie. Obce tak mohou prostřednictvím financí ze státních dotací realizovat aktivity podporující integraci na místní úrovni (Vláda, 2019, s. 9). Zájem o tyto projekty však není velký, v roce 2019 je realizovalo pouze 15 měst, v roce 2020 celkem 20 měst a v roce 2021 to bylo 22 měst. Z toho 11 měst byly městské části v Praze a hlavní město Praha (MVČRa, 2022, s. 199–203).²⁴ Součástí tohoto dotačního programu je od roku 2008 také konference obcí, které tyto projekty na podporu integrace cizinců na lokální úrovni realizují.

Dosud nejdále u nás pokročil v procesu tvorby integrační strategie Magistrát hlavního města Prahy, které má statut města i kraje²⁵. V roce 2014 vznikla *Koncepce hl. m. Prahy pro oblast integrace cizinců* a na ni každoročně navazovaly akční plány její realizace. V roce 2021 byla vytvořena nová *Koncepce pro roky 2022–2024*²⁶. Do tvorby byli zapojeni zástupci Magistrátu hl. m. Prahy, městských částí, státních organizací, neziskových organizací a migrantů. Díky těmto strategickým dokumentům je na území Prahy soustavně sledován vývoj problematiky, pravidelně se scházejí odborníci, jsou vyčleněny prostředky pro integrační projekty nevládních organizací a v rámci magistrátu zřízeny samostatné pracovní pozice. Tato opatření jsou podporována politickou reprezentací. Podobnou cestou se vydalo i město Brno, které vytvořilo *Strategii integrace cizinců ve městě Brně 2020–2026* a k tomu navazující *Akční plán pro roky 2021–2023*. Současně usiluje o usnadnění komunikace mezi úřady a migranty zaváděním služeb interkulturních pracovníků přímo ve strukturách brněnského magistrátu od roku 2017

²⁴ Mezi další města patří Bílá Voda, Břeclav, Brno, Česká Lípa, Havlíčkův Brod, Mladá Boleslav, Pardubice, Plzeň, Vyšší Brod, Žatec.

²⁵ Správa hlavního města Prahy je upravena speciálním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (Česko, 2000c).

²⁶ Celé znění tzv. pražské *Koncepce integrace cizinců* je dostupné na stránkách integračního portálu hl. m. Prahy: <https://metropolevsech.eu/cs/o-nas/strategicke-dokumenty-a-analyzy/strategicke-dokumenty/>

(Kurowski a Šafránková Pavlíčková, 2022).²⁷ Několik málo měst cizince ve svých komunitních plánech sociálních služeb, či strategických plánech sociálního začleňování, zmiňuje jako specifickou cílovou skupinu ohroženou sociálním vyloučením²⁸. Některá velká města svou podporu cíleně směřují na vysoce kvalifikované migranty. Jako první takto byla v roce 2010 zřízena organizace Brno Expat Centre, v roce 2019 následně Plzeňský kraj spolu s Krajskou hospodářskou komorou Plzeňského kraje zřídili Centrum lidských zdrojů z.ú. A o rok později se Expat Centra otevřela také v Praze a Ostravě.

Krajská integrační centra

Významným poskytovatelem integračních služeb na regionální úrovni jsou od roku 2009 integrační centra neboli Centra na podporu integrace cizinců (CPIC), jejichž vznik iniciovalo Ministerstvo vnitra²⁹ a vybudovaná byla díky podpoře z evropských fondů (zejména EIF a následně AMIF). Od roku 2020 je novelou zákona o pobytu cizinců (Česko, 1999b, § 155a) provoz center zahrnut do státního rozpočtu. Mělo by tím dojít ke stabilizaci center a možnosti podporovat širší cílovou skupinu cizinců (dle podmínek AMIF bylo problematické podporovat např. občany EU nebo uprchlíky).

Centra jsou zřízena ve všech 14 krajích a jejich správci jsou vybíráni na základě dotačního řízení. Dosud bylo uvedeno do provozu 18 center, z nichž 14 řídí Správa uprchlických zařízení – organizační složka státu podřízená MVČR, jedno centrum spadá pod nevládní organizaci Poradna pro integraci v Ústeckém kraji, jedno pod Charitu ČR v Královéhradeckém kraji, další pod krajskou samosprávu v Jihomoravském kraji a Integrační centrum Praha zase pod místní samosprávu Magistrátu hl. m. Prahy. Tato organizační struktura, kdy pouze čtyři centra jsou zřizována regionálními subjekty, nepřispívá k propojení jejich činnosti s municipálními a regionálními vládami³⁰.

²⁷ Informace o integrační politice města Brna jsou dostupné na: <https://socialnipece.brno.cz/sluzby-mesta/integrace-cizincu/>

²⁸ Cizince ve svých strategických dokumentech zmiňují například tato města: Město Plzeň, *Akční plán podpory a spolupráce v práci s cizinci na území města Plzně 2021–2022*; Havlíčkův Brod, *Strategický plán sociálního začleňování města Havlíčkův Brod pro období 2018–2021*; Benešov, *Akční plán sociálních služeb pro ORP Benešov*; Pardubice, *Komunitní plán města Pardubice, Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb Pardubického kraje, Místní akční plán rozvoje vzdělávání v ORP Pardubice*; Kladno, *Analýza situace a potřeb cizinců z roku 2013*; Olomouc, *Komunitní a střednědobé plány města Olomouce*; Prostějov, *Komunitní a střednědobé plány města Prostějov*; Ostrava, *Strategický dokument rozvoje na období 2017 - 2023 Ostrava fajnOVA*. Cizince zmiňují také komunitní plány rozvoje sociálních služeb v městských částech Prahy.

²⁹ Informace k integračnímu centru jsou dostupné zde: <http://www.integracnicentra.cz/rozcestnik-3/?lang=en>

³⁰ Např. Blahoutová (2012) či Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR (2018) kriticky komentují přímé napojení integračních center na Ministerstvo vnitra.

Integrační centra realizují státní integrační politiku obsaženou v *Koncepci integrace cizinců na území ČR*. Ve spolupráci s dalšími, zejména neziskovými organizacemi působícími v dané oblasti, zajišťují poskytování informací, sociální a právní poradenství, bezplatné kurzy češtiny nebo sociokulturní orientace cizinců ve společnosti, tlumočnické služby a multikulturní aktivity. Kromě toho organizují integrační centra regionální poradní platformy (pravidelné poradní pracovní skupiny), jejichž cílem je zprostředkovat spolupráci všech aktérů, kteří mohou přispět k úspěšné realizaci politiky integrace v regionu. Platformy slouží ke sdílení informací a hodnocení situace cizinců v jednotlivých regionech nebo k identifikaci problémových oblastí (Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018, s. 15–16; Vláda ČR, 2022, s. 14).

Na lokální úrovni se integrační úsilí prosazuje spíše shora prostřednictvím integračních center a integračních projektů měst a obcí podpořených Ministerstvem vnitra České republiky. Města a obce cizince často nevnímají jako trvalou součást své populace, ale jako dočasné skupiny obyvatel nebo jako obyvatele bez zvláštních potřeb, na které se nemusí vztahovat podpora integrace na území města. Navíc nemají zkušenosti s rozmanitostí a začleňováním, ani zaběhlé nástroje, jak lokální integraci podpořit (Sýkora et al., 2015, s. 7–8; Consorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018).

3.2.1 Legislativní vymezení působnosti místních samospráv v ČR

Pro lepší pochopení mandátu místní samosprávy v oblasti integrace cizinců je nutné brát v potaz míru legislativní autonomie, kterou české obce a města mají. Česká republika spadá do kategorie smíšeného systému uspořádání územní veřejné správy³¹. Na místní úrovni jsou vykonávány úkony samosprávné i přenesené, které jsou definovány v § 7 zákona o obcích č. 128/2000 Sb. (Česko, 2000a). Místní vlády ve své působnosti vydávají obecně závazné vyhlášky, které jsou považované za normativní právní akty, podzákonné a neodvozené. Výkon státní správy je přenesen na územní samosprávné celky jako na správní obvody v případech, které stanovuje zákon. Zákon o obcích rozeznává obce se základním výkonem, obce

³¹ V EU se uplatňují tři typy modelů veřejné správy. Jedná se o smíšený, jehož podstatou je společný výkon samosprávných a přenesených činností místními samosprávami. Smíšený model se také nazývá německý a je vedle ČR využíván např. v Německu, Rakousku, Belgii, Polsku, Maďarsku či Itálii. Druhým modelem je dělený, resp. francouzský. Jedná se o model, ve kterém je územní samospráva a státní správa vykonávána v takřka shodných územních jednotkách. Poslední model zvaný výlučně samosprávný se využívá v anglosaských zemích. Na nejnižší úrovni, v obcích, je vykonávána samospráva, na vyšších úrovních státní správa a jejich kombinace (Průcha, 2011).

s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností (Česko, 2000a, § 61). Municipality tedy vykonávají odlišnou míru státní správy a mají stejný rámec pro výkon samosprávné činnosti, který definuje zákon o obcích konkrétně v § 35, § 84, § 85 a § 102³² (Kruntorádová, 2015, s. 62). V oblasti samosprávné činnosti však nemají dostatečnou míru finanční autonomie, čímž je limitován i objem těchto činností, jak již bylo uvedeno v *kap. 2.4*. Z pohledu legislativního vztahu obcí k cizincům je nutno poznamenat, že hlavní legislativní norma, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, se vztahuje pouze k cizincům ze zemí EU, jinak je směřována výhradně na občany ČR³³. Jinými slovy lze konstatovat, že cizinci ze zemí mimo EU nejsou dle daného zákona považováni za občany obce a obec tedy nemá zákonnou povinnost uspokojovat jejich potřeby, na rozdíl od občanů obce, jak definuje § 35 tohoto zákona (Česko, 2000a).

Odlišný výklad ve vztahu k zajištění sociálních služeb minimálně pro obce s rozšířenou působností nabízí zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Dle § 92 má obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnost poskytnout sociální službu a realizovat činnost sociální práce všem osobám ohroženým sociálním vyloučením, nikoli tedy jen občanům obce (Česko, 2006). V kontextu tohoto zákona se nejedná o samosprávnou činnost, nýbrž o povinnost státu, kterou plní obecní úřady v přenesené působnosti³⁴.

³² Hlavní výčet činností v samostatné působnosti obce je uveden v § 35 zákona č. 128/2000 Sb. (Česko, 2000a). Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Mezi další konkrétní sféry působnosti patří hospodaření a rozpočet obce, územní plánování, zřizování právnických osob, škol, vyhlášení místního referenda, vybírání místních poplatků a další.

³³ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích definuje, kdo je občanem obce následovně:

„§ 16 (1) Občanem obce je fyzická osoba, která a) je státním občanem České republiky, a b) je v obci hlášena k trvalému pobytu.

§ 17 Oprávnění uvedená v § 16 má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

³⁴ *Působnost při zajišťování sociálních služeb*

§ 92 Obecní úřad obce s rozšířenou působností

a) zajišťuje osobě, které není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu; místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu osoby,

b) koordinuje poskytování sociálních služeb a poskytuje odborné sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením z důvodu předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu, osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby, a osobám, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností; přítom

Za problematický aspekt veřejné správy je také považován fakt, že Česká republika v evropském srovnání patří mezi čelní představitele států s vysokým počtem malých obcí. Sledujeme-li počet obyvatel na jednu obec, mezi jeden z nejfragmentovanějších států vedle Francie patří i Česká republika nebo Slovensko. Opačnému pólu odpovídá Velká Británie s průměrným počtem 123 000 obyvatel na jednu obec nebo Švédsko s hodnotou přes 30 000 rezidentů na jednu obec. Některé země EU usilují o defragmentační reformu a snížily počet municipalit. Největší změny v municipálním systému lze sledovat u Dánska, které snížilo od roku 2004 do roku 2013 počet obcí z 275 na 98. Obdobné změny byly podle Kruntorádové (2015) realizovány během posledních let i v Estonsku (snížení počtu obcí z 241 na 226), Finsku (původně 444, nově 336), Lotyšsku (z 547 na 119), Nizozemí (původně 483, nově 415) nebo Německu (z 13 854 na 11 252).

Z celkového počtu 6 248 obcí v ČR jich téměř 80 % má méně než tisíc obyvatel, což dohromady činí pouze 17% podíl z celkového počtu obyvatel České republiky. S takto rozdrobenou obecní strukturou vyvstává problém týkající se nízkého objemu finančních prostředků v rozpočtech obcí i zajišťování samosprávných úkonů a lokálních veřejných statků (Balík, 2009). Zajištění finanční i personální kapacity pro vlastní integrační strategii může být pro malé obce významnou překážkou.

Významným kritériem pro tvorbu vlastní integrační strategie obcí a měst je tedy i velikost obce. Počty a podíly zastoupení velikostních skupin obcí v ČR podle obyvatel jsou pro přiblížení problematiky uvedeny v *tabulce 3-1* níže.

spolupracuje se zařízeními pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, s Vězeňskou službou České republiky, Probační a mediační službou České republiky, správními úřady a územními samosprávnými celky,

c) na základě oznámení poskytovatele zdravotních služeb zjišťuje, zda je nezbytné poskytnout osobě umístěné ve zdravotnickém zařízení služby sociální péče a zprostředkovává možnost jejich poskytnutí; v případě, že nelze služby sociální péče osobě poskytnout, sděluje neprodleně tuto skutečnost poskytovateli zdravotních služeb, v jehož zdravotnickém zařízení je osoba umístěna,

d) na území svého správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob; přitom spolupracuje s krajskou pobočkou Úřadu práce a krajským úřadem.“ (Česko, 2000a)

Velikostní kategorie podle počtu obyvatel ČR	Počet obcí		Počet obyvatel	
	(abs.)	(%)	(abs.)	(%)
Do 199	1 614	25,83	197 865	1,93
200–499	2 016	32,27	655 165	6,39
500–999	1 302	20,84	910 087	8,88
1 000–1 999	671	10,74	929 167	9,06
2 000–4 999	376	6,02	1 139 318	11,11
5 000–9 999	138	2,21	939 382	9,16
10 000–19 999	68	1,09	954 239	9,31
20 000–49 999	41	0,66	1 197 676	11,68
50 000–99 999	17	0,27	1 206 595	11,77
Nad 100 000	5	0,08	2 121 585	20,70
Celkem	6 248	100,00	10 251 079	100,00

Tabulka 3-1 Velikostní skupiny obcí v ČR k 1.1. 2006

Zdroj: Balík (2009). Vlastní zpracování: autorka

3.2.2 Sociogeografická dimenze integrace na lokální úrovni

Porovnáme-li zastoupení cizinců v jednotlivých regionech, pak přetrvává značně nerovnoměrné prostorové rozložení. Nejvíce cizinců mělo k 31. 12. 2020 tradičně registrovaný pobyt na území hl. m. Prahy (36,1 %) a Středočeského kraje (14,2 %). Stejně jako v předchozím roce bylo nejméně cizinců registrováno na území Zlínského kraje (1,8 %) a kraje Vysočina (2,0 %), vyplývá to z údajů MVČR (2021).

Různou míru prostorové koncentrace vykazují rovněž jednotlivé státní příslušnosti cizinců. V rámci deseti nejpočetnějších státních příslušností se na území hl. m. Prahy soustřeďují zejména občané Ruska (62,8 % z celkového počtu osob s povoleným pobytem v ČR) a Velké Británie (57,9 %). U jednotlivých státních příslušností pak lze spatřovat rozdíly v preferencích krajů, které vyplývají z územní blízkosti, existence komunit v dané oblasti či pracovních příležitostí. Jak například vyplývá z *tabulky 3-2*, občané Vietnamu se kromě Prahy soustřeďují v Ústeckém kraji a Karlovarském kraji, občané Německa jsou nejvíce zastoupeni v Ústeckém kraji a občané Polska jsou převážně v Moravskoslezském kraji. Bulhaři a Rumuni jsou kromě Prahy většinou ve Středočeském a Plzeňském kraji, výskyt občanů Mongolska převažuje v Libereckém kraji (MVČR, 2021, s. 78).

Státní příslušnost	Celkem	z toho v kraji	Počet	tj. %
Ukrajina	196 875	Praha	66 971	34,0
		Středočeský	34 973	17,8
		Jihomoravský	17 632	9,0
Slovensko	114 630	Praha	30 838	26,9
		Středočeský	20 198	17,6
		Jihomoravský	15 096	13,2
Vietnam	64 851	Praha	14 644	22,6
		Ústecký	8 269	12,8
		Středočeský	6 667	10,3
Rusko	45 365	Praha	28 499	62,8
		Středočeský	5 135	11,3
		Jihomoravský	3 658	8,1
Rumunsko	18 806	Praha	5 352	28,5
		Středočeský	2 865	15,2
		Plzeňský	2 824	15,0
Polsko	17 936	Moravskoslezský	3 908	21,8
		Praha	3 358	18,7
		Středočeský	2 584	14,4
Bulharsko	17 295	Praha	4 921	28,5
		Plzeňský	3 015	17,4
		Středočeský	2 785	16,1
Německo	14 792	Ústecký	4 652	31,4
		Praha	3 327	22,5
		Karlovarský	1 768	12,0
Mongolsko	11 016	Liberecký	2 080	18,9
		Ústecký	1 265	11,5
		Pardubický	1 253	11,4
Maďarsko	9 740	Praha	3 367	34,6
		Středočeský	1 175	12,1
		Jihomoravský	916	9,4

Tabulka 3-2 Top 10 státních příslušností cizinců a kraje s jejich nejpočetnějším zastoupením k 31.12. 2021

Zdroj: MVČR (2022). Vlastní zpracování: autorka

Významným fenoménem lokální integrace je usazování cizinců v obcích a městech, které samy čelí strukturálním problémům a nemají dostatečnou infrastrukturu pro zajištění jejich integrace. Zejména města v okolí průmyslových zón se v době nedostatku pracovních sil v posledních letech opět potýkají s vysokým nárůstem nových zahraničních pracovníků vykonávajících především nízkokvalifikovanou práci. Na skokový nárůst počtu obyvatel není infrastruktura malých měst vůbec připravena a soužití získává velmi problematický rozměr. Cizinci zde bydlí ve větších skupinách na ubytovnách, daleko od občanského vybavení i od svých rodin. Velká koncentrace cizinců v neadekvátně infrastrukturně rozvinutých průmyslových oblastech, prostorová koncentrace a segregace vedou ke ztíženým podmínkám pro začlenění do většinové společnosti a vzniká riziko sociálního vyloučení (Sýkora et al., 2015; MPSV, 2021).

Nejznámějším příkladem tohoto jevu je obec Kvasiny, resp. celé Rychnovsko, kde míra nespokojenosti přerostla v neudržitelný stav, který musely řešit státní orgány³⁵. S velkým tlakem na navyšování počtu nově příchozích pracovních migrantů souvisí často až zoufalý nedostatek míst k bydlení, kapacit praktických i odborných lékařů a ostatních služeb v místě nového bydliště. V případě vyššího počtu sloučených rodin migrantů se města musí také vyrovnat se skokovým nárůstem dětí ve školkách a školách (Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018, s. 13–16).

Podobným vývojem si prochází v posledních letech například město Pardubice, kde je rozsáhlá průmyslová zóna spjatá zejména s nadnárodní společností Foxconn, a kde v mateřských školách v letech 2015–2020 narostl počet dětí cizinců o 100 %, ve školách dokonce o 140 % (Zlinský, 2020). Situace se tam vyostřila počátkem roku 2018, kdy město Pardubice odmítlo dát firmě k náboru dalších stovek zaměstnanců ze zahraničí souhlas, který je vyžadován ze strany Ministerstva vnitra ČR při skupinovém náboru nad 50 osob v rámci programu Kvalifikovaný zaměstnanec. V důsledku této nové úpravy jsou zaměstnavatelé nuceni zaujmout vůči veřejným institucím aktivnější přístup a začít se podílet na integračních opatřeních pro cizince (Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018).

Existující výzkumy a intervenční nástroje zaměřené na zmírnění sociálního vyloučení a na podporu začlenění jsou v Česku primárně cílené na tzv. sociálně vyloučené lokality obývané marginalizovanými skupinami občanů České republiky, zpravidla vnímané jako koncentrace Romů. Obdobné lokální koncentrace cizinců, zejména zahraničních pracovníků v oblasti průmyslových zón, zatím nejsou dostatečně analyticky ani intervenčně podchyceny, přestože potřeba zahraničních pracovních sil vedla po roce 2000 k vytváření lokálních koncentrací cizinců, jež mnohdy vykazují znaky segregace (Sýkora et al., 2015, s. 8).

Toto opomíjení rizik sociálního vyloučení u pracujících cizinců se děje i díky všeobecnému politickému konsenzu, v rámci kterého se začlenění na pracovní trh chápe jako klíčový mechanismus integrace imigrantů do hostitelské společnosti. Tento přístup je patrný jak na centrální úrovni, tak také na úrovni lokální. Velmi často pak dochází k záměně integrace

³⁵ Usnesením vlády ČR č. 388 ze dne 22. května 2017 bylo rozhodnuto o vzniku Koordinačního centra pro cizince v průmyslové zóně Kvasiny. Jeho vznik je tedy součástí souboru opatření řešících zhoršenou situaci v průmyslové zóně a jejím okolí v souvislosti se zvýšeným zaměstnáváním cizinců.

na pracovní trh za sociální integraci jako takovou³⁶ (Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011, s. 62).

³⁶ Tento přístup potvrzuje také metodika výpočtu indexu sociálního vyloučení, kterou vyvinula Agentura pro sociální začleňování v roce 2020. Pět indikátorů definujících míru sociálního vyloučení, kdy základní jednotkou je obec, tvoří 1) příjemci příspěvku na živobytí; 2) příjemci příspěvku na bydlení; 3) osoby v exekuci; 4) dlouhodobě nezaměstnané osoby; 5) předčasné odchody ze systému vzdělávání.

4 Realizace výzkumné studie

V rámci této kapitoly budou představeny klíčové kroky, jež předcházely samotnému výzkumu. Nejprve je uvedeno shrnutí aktuálních výzkumných poznatků o roli místních samospráv v otázce integrace cizinců v ČR. Následně je vymezena kvalitativní výzkumná strategie s odůvodněním výběru vícepřípadové studie jakožto zvolené výzkumné metody. Součástí kapitoly je také uvedení výzkumného cíle a výzkumných otázek včetně jejich operacionalizace, charakteristika výzkumného souboru (s ohledem na zastoupení podle měst i působnosti oslovených respondentů), specifikace tří fází výzkumné studie tak, jak probíhala v letech 2017–2022, dále zvolená technika sběru dat i způsob jejich analýzy a interpretace. V závěru čtvrté kapitoly jsou zmíněny etické aspekty výzkumu a jsou reflektovány jak možné limity a zkreslení, tak pozice výzkumníka.

4.1 Aktuální výzkumné poznatky o roli místních samospráv v integraci cizinců v ČR

Studii zabývajících se integrační politikou místní samosprávy v českém prostředí není mnoho, proto čerpám jak z výzkumných studií akademického rázu, tak ze studií spíše aplikačních, které publikují etablované nevládní organizace dlouhodobě se zabývající integrací migrantů ve spolupráci s výzkumníky.

Výchozí akademický výzkum plně korespondující s disertačním tématem publikovali pod názvem *Lokální strategie integrace cizinců v ČR I*. výzkumníci Rákoczyová a Trbola již v roce 2008. Výjimečnost tohoto výzkumu spočívá zejména v jeho záběru. Jednalo se o kvalitativní výzkum přístupu místní samosprávy k integraci cizinců ve 25 městech ČR. Hlavním výstupem bylo zjištění, že v České republice vychází iniciativa v oblasti integrace cizinců jednoznačně z centrální úrovně. Města nevnímala cizince jako cílovou skupinu svých opatření a přístup k nim byl zpravidla omezen na výkon státní správy (v přenesené působnosti) a na krizovou intervenci v případě vážných individuálních problémů. Vůči přistěhovalcům byla uplatňována všeobecná politika, která byla cílena na vymezené kategorie v rámci majoritní populace. Potřeby a problémy cizinců byly samosprávě vesměs skryty.

Lokální integrační politika města Brna, které je jedním ze zkoumaných měst, byla analyzována v roce 2011 týmem Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal ve studii *Lokální strategie integrace cizinců*

v ČR II: (případová studie Brno). Následně v roce 2017 výzkumná agentura SocioFactor zpracovala pro Magistrát města Brna analýzu sociálních sítí cizinců ve městě Brně, která zahrnovala data o cizincích ze tří vybraných komunit – ukrajinské, arabské a indické a o jejich sociálních sítích a propojení s českou společností. Celá studie byla následně publikována v roce 2018 pod názvem *Cizinci v Brně: Vztahy, vazby a sítě podpory*. Data z analýzy byla posléze aktualizována ve zprávě *Data a fakta o cizincích v Brně v roce 2019 a 2020*. Ta navíc pro proces integrace navrhovala soubor doporučení a námětů, které vyvstaly během tematických pracovních skupin uspořádaných za účelem příprav brněnské strategie integrace.

Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy a Multikulturní centrum Praha vypracovaly společně v letech 2014 a 2015 metodiku *Prevence segregace a podpory sociální integrace zahraničních zaměstnanců firem zpracovatelského průmyslu v místech jejich pracovišť a bydlišť*. Metodika byla ověřena v lokalitě Hůrka v Pardubicích, kde výzkumníci využívali širokou škálu dat, včetně informací z rozhovorů s místními obyvateli, institucemi či zaměstnanci firmy Foxconn a ze dvou veřejných setkání uskutečněných s vedením Městského obvodu Pardubice III. Posbíraná data o migrantech, jejich sociálním postavení či problémech, o lokalitě jako takové i o kapacitách a názorech místních aktérů byla využita pro vytvoření doporučení na zlepšení života obyvatel lokality Hůrka a sousedícího sídliště Dubina.

Některé městské části hl. m. Prahy, včetně Magistrátu hl. města Prahy, si v počátcích své práce s integrací nechaly zpracovat vlastní analýzy situace cizinců v městské části, které nabízely místním úřadům samosprávy i politické reprezentaci systematicky zpracovaný pohled na problematiku migrace v dané městské části. Analýzy zpracovaly různé výzkumné instituce na základě veřejných zakázek, obvykle se však shodně zaměřovaly na vstupní kvantitativní přehledy počtu, struktury a rozmístění migrantů, včetně analýzy dětí ve školských zařízeních, a dále na identifikaci rizik i pozitivních stránek soužití mezi majoritou a migranty. Tato data dále byla často doplněna o přehled hlavních lokálních aktérů, kteří se otázkám lokální integrace věnují. Jako příklad lze uvést studii *Analýza cizinců v městské části Praha 4* (Sýkora et al., 2015); studii *Soužití v městské čtvrti: majorita a Vietnamci v Praze-Libuši* (Sýkora et al., 2016) či *Analýzu cizinců na území MČ Praha 5* (Sýkora, Ignatieva a Brabec, 2018).

V roce 2017 vypsalo hlavní město Praha zakázku na vytvoření studie postihující situaci migrantů na území Prahy. Výsledná studie vedená týmem Leontieva, Tollarová a Mikešová

(2017) byla publikovaná pod názvem *Analýza postavení migrantek a migrantů na území hl. m. Prahy*. O dva roky později zpracoval *Analýzu integrace migrantů na Kolínsku* výzkumný tým Límová, Musilová a Pavelková (2019) v rámci projektu nevládní organizace Centrum pro integraci cizinců. Publikace nabízí i doporučení v oblasti tvorby fungující sítě aktérů a zavádění lokální integrační strategie do praxe.

V roce 2020 publikovala nevládní organizace Sdružení pro integraci a migraci *Manuál integrace na lokální úrovni*, který lze považovat za velmi podnětný počín v kontextu propojování výzkumu a tvorby politik. Publikace byla vydána v rámci projektu *Města a inkluzivní strategie* a výzkumným partnerem projektu bylo Multikulturní centrum Praha a Centrum pro sociální a ekonomické strategie při Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (CESES). Manuál vznikl na základě poptávky samosprávy a je kombinací přehledové studie a návodů a doporučení, jak se s tématem integrace migrantů na lokální úrovni vypořádat s ohledem na požadavky danými platnými právními předpisy, i s respektem k místním specifikům. Manuál byl následně na základě spolupráce s Ministerstvem pro místní rozvoj upraven a publikován v roce 2020 pod názvem *Doporučení pro obce v oblasti integrace cizinců* (MMRČR, 2020).

Z disertačních prací mi byly inspirací zejména dvě. První s názvem *Imigrační a integrační politika Francie – v nadnárodní, národní a lokální rovině* (Seidlová, 2012) zahrnovala výzkum zaměřený na analýzu politik vůči cizincům v Paříži a sedmi městech ve venkovském regionu Basse-Normandie (Caen, Hérouville-Saint-Clair, Cherbourg-Octeville, Flers, Alençon, Argentan a Lisieux), který ukázal, že postoj radnic ve zkoumaných městech je výrazně ovlivněn velikostí přistěhovalecké populace, dobou, kterou ve městě pobývá a jejím složením, a také politickým přesvědčením vedení města.

V druhé disertační práci s názvem *Přistěhovalectví a velkoměsto: Politika integrace imigrantů v Berlíně a Vídni 1971–2011* (Dimitrov, 2017) autor srovnává a interpretuje vývoj lokálních integračních politik (Západního) Berlína a Vídně v letech 1971–2011 na pozadí proměny Německa a Rakouska z etnicky homogenních států v multikulturní země. Výsledkem je zjištění, že obě metropole nejprve balancovaly mezi odmítáním trvalého začlenění přistěhovalců („dočasnou integrací“) a selekcí vybraných cizinců vhodných pro integraci, později hledaly rovnováhu mezi tradičním konceptem asimilace a modernějším multikulturalistickým přístupem a v posledním desetiletí se přihlásily k politice rozmanitosti ve více či méně těsné vazbě na koncept interkulturalismu.

4.2 Výzkumná strategie, odůvodnění volby metody

Pro výzkum jsem zvolila kvalitativní strategii. Je sice známo, že města ve většině případů nevytváří specifické integrační strategie vůči cizincům na svém území (Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018; Jelínková a Čerychová, 2021), chybí však hlubší analýzy, proč tomu tak je. Kvalitativní strategie svým důrazem na specifickou zkoumaného umožňuje odhalit povahu a příčinu sledovaného jevu, přinést odpověď na otázku, proč k danému jevu dochází. Současně nabízí širší možnosti citlivější identifikace postojů jednotlivých respondentů a přesnější zacílení pozornosti na předem vytyčená témata výzkumu (Novotná, Špaček a Šťovíčková, 2019; Chrastina, 2019).

Zvolenou výzkumnou metodou je vícepřípadová studie, jejíž pojetí a metodiku čerpám z těchto autorů: Hendl (2005); Švaříček a Šed'ová (2007); Yin (2009); Mareš (2015); Chrastina (2019); Novotná, Špaček a Šťovíčková (2019). Jedná se o detailní studium šesti případů – municipalit, jimiž se snažím zachytit pluralitu tématu a popsat vztahy v jejich celistvosti (Švaříček a Šed'ová, 2007). Z pohledu výstupů se jedná se o explanatorní případovou studii, která se snaží podat komplexní vysvětlení případu tím, že rozkrývá příčinné řetězce a kontextové podmínky (Mareš, 2015; Chrastina, 2019). Na základě poznatků autorů Yin (2009) a Chrastina (2019) tento typ případových studií testuje a rozvíjí stávající teorie, což odpovídá i této studii, která je teoreticky poměrně dobře uchycena (viz *kap. 1*). Yin (2009, s. 4–6) považuje případovou studii za nejvýhodnější výzkumnou metodu v situacích, kdy se ptáme, jak nebo proč se dějí určité současné jevy (události), nad kterými máme jenom omezenou nebo vůbec žádnou kontrolu a jako výzkumníci jejich existenci ovlivňujeme minimálně či vůbec, což je v případě zkoumání integračních politik naplněno.

Ve výzkumu jdu cestou deduktivně kvalitativní analýzy, která je kombinací výzkumného přístupu zakotvené teorie a analytické indukce a před uskutečněním výzkumu předpokládá sestavení konceptuálního rámce. Podle Gilgun (2015; 2019) se jedná o teorii vedený kvalitativní výzkum. Teorie je východiskem pro formulaci výzkumného problému a otázek, metodologických postupů, usměrňuje tvorbu dat a poskytuje pojmový rámec, s nímž v rámci analýzy a interpretace pracuji. Současně používám i induktivní logiku práce při vysvětlování jevů, které vybrané teorie nezahrnují. V obou případech nicméně platí logika kvalitativního výzkumu, tedy se nepokouším potvrdit či vyvrátit platnost teorií, ale teorie užívám coby analytický nástroj, který pomáhá porozumět zkoumanému jevu (Novotná, Špaček a Šťovíčková, 2019, s. 423–424).

4.3 Výzkumný cíl a otázky, jejich operacionalizace

Cílem výzkumu je zjistit, jaká je role měst v integraci cizinců prostřednictvím analýzy postojů politické a profesionální reprezentace měst (zaměstnanců městských úřadů/magistrátu) k integraci cizinců a analýzy politik měst vůči cizincům.

Zajímá mě integrace cizinců na lokální úrovni v rovině agendy sociální politiky města, stejně tak její lokálně specifický kontext. Politiku města pojmám jak v rovině deklaratorní (koncepce, programy), tak realizační (integrační opatření). Ve výzkumu tematizuji také rámec, který pro integraci cizinců na lokální úrovni vytváří stát prostřednictvím legislativních, fiskálních a koncepčních opatření.

Hlavní výzkumná otázka: Jaký význam města přisuzují politice integrace cizinců a jak ji realizují?

Hlavní výzkumná otázka (HVO) byla převedena do tří zkoumaných oblastí, v rámci kterých jsem formulovala dílčí výzkumné otázky (DVO). Každá dílčí výzkumná otázka byla následně operacionalizována do sady otázek, které byly kladeny respondentům v rámci vedených polostrukturovaných rozhovorů, jejichž scénář je uveden v *příloze č. 1*. Pro identifikaci oblastí sociální integrace vycházím z typologie Bosswicka a Heckmanna (2006), která charakterizuje čtyři dimenze sociální integrace: strukturální, kulturní, interaktivní a identifikační (viz *kap. 1.1.1*). Pro určení typu politiky vycházím z klasifikace politik vůči migrantům prováděných na úrovni měst dle Alexandra (2007), jak je uvedeno v *kap. 1.2.2* a z dimenzí integračních politik dle Bosswicka a Heckmanna (2006), viz *kap. 1.2.1*.

Zkoumaná oblast I: Postoje politické reprezentace a zaměstnanců městských úřadů k integraci cizinců

DVO 1: Jak politická reprezentace města a zaměstnanci městských úřadů hodnotí situaci cizinců ve městě, zejména úroveň jejich sociální integrace a ohrožení sociálním vyloučením?

DVO 2: Jaký integrační diskurz zaujímá politická reprezentace města a zaměstnanci městských úřadů?

Zkoumaná oblast II: Aktuální nastavení integrační politiky města – koncepční a institucionální úroveň

DVO 3: Jak je koncepčně a institucionálně zabezpečena integrace cizinců v rámci politických struktur města a organizačních struktur městského úřadu?

Zkoumaná oblast III: Hodnocení integrační politiky města, ideální integrační politika

DVO 4: Jak politická reprezentace města a zaměstnanci městských úřadů hodnotí stávající politiku města vůči cizincům?

DVO 5: Jak má dle politické reprezentace a zaměstnanců městských úřadů vypadat ideální politika města vůči cizincům?

Přehledné rozdělení formulovaných dílčích výzkumných otázek vzhledem ke zkoumaným oblastem je uvedeno v *tabulce 4-1* níže.

Zkoumaná oblast	Výzkumné otázky
Postoje politické reprezentace a zaměstnanců městských úřadů k integraci cizinců	DVO 1, DVO 2
Aktuální nastavení integrační politiky města – koncepční a institucionální úroveň	DVO 3
Hodnocení integrační politiky města, ideální integrační politika	DVO 4, DVO 5

Tabulka 4-1 Dílčí výzkumné otázky a související zkoumané oblasti

Vlastní zpracování: autorka

4.4 Charakteristika výzkumného souboru

Při výběru jednotek výzkumu (případů) jsem se rozhodla pro strategii volby tzv. maximálně variujících případů (Flyvbjerg in Mareš, 2015, s. 127). Využití této strategie výběru případů doporučuje Yin (2009) v šetřeních, ve kterých se výzkumník může opřít o dobře rozvinutou teorii, která umožňuje předběžně definovat relativně úplný seznam hlavních faktorů a proměnných souvisejících se zamýšleným jevem. Pro výzkum se vybírají takové případy, které splňují maximum vlastností považovaných v dané teorii za relevantní. Výběr případů není náhodný, ale cílený. Švaříček a Šed'ová (2007, s. 96–112) uvádí, že u mnohonásobných případových studií jsou případy voleny postupně s ohledem na výzkumný záměr. Po vyhodnocení prvního případu výzkumník volí další případy tak, aby buďto podpořily

a rozšířily výsledky prvního šetření, nebo byly na základě apriorně určených odlišných charakteristik v kontrastu s prvním případem.

Hlavními kritérii pro volbu měst byly znaky: **velikost města, významný počet/podíl cizinců ve městě, aktivita města v oblasti integrace cizinců.**

Znak „velikost města“ jsem zvolila jako výchozí kritérium pro strategii maximálně variujících případů. Zajímá mě, jak velikost města a s tím související kompetence, zdroje a kapacity ovlivňují přístup měst k cizincům. Scholten (in Jelínková a Čerychová, 2021, s. 1) upozorňuje, že ačkoli většina migrantů směřuje do velkoměst, stále častěji čelí i menší města či obce v souvislosti s narůstající migrací novým výzvám. Menší obce se pak ocitají v úplně jiné situaci než velkoměsta, která bývají migrantům nejen více otevřená, ale také disponují jinými zdroji, znalostmi, zkušenostmi či kapacitami pro práci s touto cílovou skupinou. Zvolila jsem:

a) menší města do 10 000 obyvatel: menší město v jižních Čechách³⁷, Hořovice;

b) středně velká města do 100 000 obyvatel: Hranice, Havlíčkův Brod;

c) 2 velká krajská města nad 100 000 obyvatel: Brno, Plzeň.

Kritérium „podíl cizinců na populaci města“ bylo nastaveno tak, aby podíl odpovídal či převyšoval celorepublikový průměr podílu cizinců na populaci ČR, který byl v roce 2021 cca 6 % (MVČR, 2022c). Posledním kritériem byla „vlastní aktivita města v oblasti integrace cizinců“. Zvolila jsem města, která vykazují v oblasti integrace cizinců proaktivní přístup. V rámci výzkumu si kladu otázku, jaká subjektivní a objektivní kritéria motivují města k aktivnímu přístupu k integraci cizinců. Výjimku v nastavení kritérií tvoří město Hranice, které jsem analyzovala v rámci předvýzkumu z důvodu znalosti místních poměrů a navázaných kontaktů na zastupitele a zaměstnance městského úřadu. Podíl cizinců je nižší než celorepublikový průměr, město není vůči cizincům proaktivní, nicméně ve městě je průmyslová zóna, kde pracuje významný počet cizinců, což se do situace ve městě promítá.

³⁷ Na žádost jednoho z respondentů neuvádím konkrétní název města.

Charakteristika jednotek výzkumu

Menší město v jižních Čechách – město s počtem 2 688 obyvatel, z nich s počtem 489 cizinců, tj. 18 % populace města. Z celkového počtu cizinců je 431 občanů ze zemí mimo EU a 58 registrovaných občanů EU; 170 cizinců s přechodným pobytem a 319 s trvalým pobytem (MVČR, 2022c). Status: pověřená obec (2. typ). Město se nachází v blízkosti hranic s Rakouskem a je významným obchodním centrem zejména pro občany Rakouska. Ve městě je dlouhodobě usazená početná komunita cizinců z Vietnamu, kteří se věnují obchodu se zaměřením na rakouskou klientelu. Od roku 2019 městský úřad zřídil Komisi pro integraci cizinců a zaměstnává interkulturní pracovníci pro komunikaci s migranty z Vietnamu. Realizuje integrační projekty obcí.

Hořovice – město s počtem 7 115 obyvatel, z nich s počtem 924 cizinců, tj. 13 % populace města. Z celkového počtu cizinců je 701 občanů ze zemí mimo EU a 223 registrovaných občanů EU; 586 cizinců s přechodným pobytem a 338 s trvalým pobytem (MVČR, 2022c). Status: obec s rozšířenou působností (3. typ). Poblíž Hořovic se nachází významná průmyslová zóna Žebrák, ve které na nízkokvalifikovaných pozicích pracuje nejpočetnější kategorie cizinců ve městě. Město aktivně oslovilo nevládní organizaci Centrum pro integraci cizinců s cílem zajistit cizincům ve městě základní poradenský servis

Hranice – město s počtem 17 925 obyvatel, z nich s počtem 414 cizinců, tj. 2,3 % populace města. Z celkového počtu cizinců je 256 občanů ze zemí mimo EU a 158 registrovaných občanů EU; 228 cizinců s přechodným pobytem a 186 s trvalým pobytem (MVČR, 2022c). Status: obec s rozšířenou působností (3. typ). Převažující skupinu cizinců v roce 2021 tvoří sezónní agenturní zaměstnanci zejména z Ukrajiny, Bulharska a Rumunska, kteří pracují v průmyslové zóně. Město nevytváří žádná specifická integrační opatření cílená na cizince.

Havlíčkův Brod – město s počtem 23 333 obyvatel, z nich s počtem 1 289 cizinců, tj. 5,5 % populace města. Z celkového počtu cizinců je 919 občanů ze zemí mimo EU a 370 registrovaných občanů EU; 958 cizinců s přechodným pobytem a 331 s trvalým pobytem (MVČR, 2022c). Status: obec s rozšířenou působností (3. typ). Město má dlouhodobou zkušenost se zahraničními pracovníky zejména z Mongolska, kteří pracují v místních firmách. Od roku 2015 realizuje integrační projekty obcí.

Brno – krajské město s počtem 413 592 obyvatel, z nich s počtem 38 741 cizinců, tj. 9,4 % populace města. Z celkového počtu cizinců je 25 466 občanů ze zemí mimo EU

a 13 255 registrovaných občanů EU; 24 050 cizinců s přechodným pobytem a 14 691 s trvalým pobytem (MVČR, 2022c). Status: statutární město, obec s rozšířenou působností (3. typ). V Brně žije velmi různorodá skupina cizinců, kterou nelze unifikovat. Lze však říci, že výraznou kategorií migrantů tvoří vysoce kvalifikovaní cizinci. Brno od roku 2010 podporuje Brno Expat Centre, poradenské centrum pro kvalifikované migranty. Současně Brno má jako druhé město v ČR vlastní *Strategii integrace cizinců 2020–2026* a Magistrát města Brna od roku 2018 zaměstnává tým interkulturních pracovníků. Brno je výjimečné svým akcentem na tvorbu integrační politiky založené na důkazech/faktech a je propojeno s výzkumnou agenturou SocioFaktor, která vytvořila několik analýz k situaci cizinců na území města Brna v letech 2018–2020 (srov. SocioFaktor s.r.o., 2018; 2019; 2020; Topinka a Janků, 2018; Topinka et al., 2020).

Plzeň – krajské město s počtem 176 769 obyvatel, z nich s počtem 21 203 cizinců, tj. 12 % populace města. Z celkového počtu cizinců je 13 499 občanů ze zemí mimo EU a 7 704 registrovaných občanů EU; 12 143 cizinců s přechodným pobytem a 9 060 s trvalým pobytem (MVČR, 2022c). Status: statutární město, obec s rozšířenou působností (3. typ). V Plzni převažují cizinci ze zemí mimo EU, kteří vykonávají nízkokvalifikované pozice v průmyslových zónách v okolí Plzně, známá je zejména průmyslová zóna Bory. Magistrát města Plzně realizuje emergentní/integrační projekty obcí od 2008. Od roku 2017 má Odbor sociálních služeb Magistrátu města Plzně vytvořený *Akční plán podpory a spolupráce s cizinci na území města Plzně*, který co dva roky aktualizuje. Magistrát města Plzně spolupracuje při mapování potřeb cizinců ve městě s Katedrou sociologie Filozofické Fakulty Západočeské univerzity v Plzni (Váně, 2018).

Charakteristika výzkumného souboru s ohledem na města, jejich počet obyvatel, podíl cizinců (s převažující kategorií cizinců), statusy a aktivity je uvedena v *tabulce 4-2* níže.

Název města	Počet obyvatel	Podíl cizinců	Převažující kategorie cizinců	Status města	Aktivita
Malá města do 10 000 obyvatel					
menší město v jižních Čechách	2 688	18 %	Vietnamci podnikatelé	Obec 2. typu	Komise pro integraci cizinců, integrační projekty, interkulturní práce
Hořovice	7 115	13 %	Cizinci v nízkokvalifikovaných profesích pracující v průmyslové zóně, původem zejména z Ukrajiny, Rumunska, Bulharska	Obec 3. typu	Spolupráce s NNO
Města do 100 000 obyvatel					
Havlíčkův Brod	23 333	5,5 %	Mongolové vykonávající nízkokvalifikované typy práce	Obec 3. typu	Integrační projekty
Hranice	17 925	2,3 %	Cizinci v nízkokvalifikovaných profesích pracující v průmyslové zóně, původem zejména z Ukrajiny, Rumunska, Bulharska	Obec 3. typu	-
Města nad 100 000 obyvatel					
Brno	413 529	9,4 %	Mix, významná skupina vysoce kvalifikovaných migrantů (expatů)	Obec 3. typu, statutární město	Integrační projekty, strategie, výzkumy, interkulturní práce
Plzeň	176 763	12 %	Cizinci v nízkokvalifikovaných profesích pracující v průmyslových zónách, původem zejména z Ukrajiny, Ruska, Mongolska, Rumunska, Bulharska	Obec 3. typu, statutární město	Integrační projekty, akční plán v rámci komunitního plánování sociálních služeb, šetření potřeb cizinců

Tabulka 4-2 Charakteristika výzkumného souboru

Vlastní zpracování: autorka

4.5 Fáze výzkumné studie

Výzkumná studie probíhala v letech 2017–2022 a lze ji rozdělit na tři níže popsané hlavní fáze.

Fáze 1: tvorba teoretického a konceptuálního rámce výzkumu

Doba trvání: 2017–2021

Metoda: analýza sekundárních dat

V letech 2017 až 2021 jsem se věnovala rešerši odborné literatury i legislativních a koncepčních dokumentů zabývajících se integrací na úrovni místních samospráv v ČR a EU. Výstupem této fáze bylo publikování dvou odborných článků, ze kterých vycházím v teoretické části disertace

(viz kap. 1 a kap. 2). Jedná se o články *Development of intercultural work in the Czech Republic – premises and challenges in establishing an intercultural worker profession, allied to social work that promotes the use of skills that migrants have* (Dohnalová, 2020) a *Governance of migrant integration in the Czech Republic* (Dohnalová, 2021).

Fáze 2: rozhovory s politickou a profesionální reprezentací i ostatními experty v šesti městech

Doba trvání: září 2021–červen 2022

Metoda: polostrukturovaný rozhovor

Ve druhé fázi jsem uskutečnila 47 rozhovorů s politickými představiteli měst, zaměstnanci městských úřadů a ostatními profesionály (představiteli škol, zaměstnavatelů a NNO). Hlavní výzkumná otázka (HVO): *Jaký význam města přisuzují politice integrace cizinců a jak ji realizují?*, byla rozpracována do 5 dílčích výzkumných otázek (DVO 1–5). Ty byly následně rozpracovány do 48 podotázek, které byly kladeny respondentům v rámci polostrukturovaných rozhovorů. Předvýzkum se uskutečnil ve městě Hranice v září a říjnu 2020, kde jsem měla pracovní vazby na městský úřad a vedení města, a proto pro mě bylo poměrně snadné vstoupit do terénu a získat k rozhovorům souhlas. Rozhovory v dalších městech se již uskutečnily v době přísných covidových restrikcí, probíhaly proto formou flexibilního online formátu, díky čemuž byla zajištěna i poměrně vysoká ochota respondentů se účastnit rozhovorů. Z 66 oslovených jedinců rozhovor absolvovalo 47 respondentů. Největší ochotu projevovali tzv. „ostatní profesionálové“, nejobtížnější bylo získat respondenty z řad politické reprezentace, zejména v případě města Plzeň.

Vzhledem k tomu, že se otázky vztahují ke zjišťování hodnotících postojů respondentů ohledně přístupu města k integraci cizinců, je v této souvislosti nutné zvážit také omezení, která zjišťování postojů přináší. Někteří autoři upozorňují na to, že je zjišťování postojů problematické, neboť deklarovaný postoj se může lišit od skutečného postoje (srov. Hendl, 2005; Chrastina, 2019). Během rozhovorů jsem se setkávala s třemi převažujícími přístupy ve vztahu k otevřenosti respondenta. První byl přístup „otevřeně odmítající sdělit osobní postoj“, kdy respondent odmítl říci svůj názor či cokoli hodnotit – to se týkalo především zaměstnanců městských úřadů/magistrátu s odkazem na to, že „*coby úředníci tady nejsou od toho, aby věci hodnotili*“. Druhý byl přístup otevřenosti „off record“, kdy respondent požádal, ať vypnu nahrávací zařízení a na základě toho mi byl ochoten sdělit svůj názor – opět se týkal spíše zaměstnanců městských úřadů. Poslední byl přístup „nemám se s čím tajit“, kdy respondent cíleně zdůrazňoval, že se nebojí otevřeně říkat své názory o cizincích

a integraci – tento převážně zastávali politici a zaměstnanci NNO. Mnozí respondenti téma otevřenosti v rozhovoru nijak nereflektovali. Forma online formátu rozhovorů byla výhodou i nevýhodou. Někteří respondenti byli uvolnění a velmi otevření, jiní se naopak necítili příliš komfortně a odpovídali stručně. Z pohledu výzkumníka musím ocenit časovou úspornost online formátu při vedení rozhovorů.

Fáze 3: analýza a interpretace dat

Doba trvání: červenec 2021–prosinec 2022

Metoda: tematická analýza

Přepisy rozhovorů jsem uskutečnila za využití finanční podpory grantu SVV 2020–260556 FF UK. Následně jsem analyzovala a interpretovala rozhovory pomocí softwaru MAXQDA a finální fází bylo komplexní sepsání disertační práce.

4.6 Technika sběru dat

Pro získání dat bylo jako hlavní výzkumný nástroj využito vedení polostrukturovaných rozhovorů s respondenty z řad politické reprezentace města (starostové, náměstci, radní, zastupitelé) a zaměstnanců městských úřadů/magistrátu (sociální odbor, odbor školství, odbor zdraví, živnostenský odbor aj.). Co se politiků týče, vždy jsem oslovila starosty, primátory a pak primárně ty, kteří mají agendu cizinců ve svém mandátu. Ze zaměstnanců městského úřadu/magistrátu byli klíčoví respondenti ze sociálního odboru. Další skupinou respondentů jsou tzv. ostatní profesionálové, kteří hodnotí pozici města v oblasti integrace cizinců z více nezávislé perspektivy. Jedná se o ředitele škol, vedoucí Center pro podporu integrace cizinců, zaměstnance nevládních organizací pracujících s cizinci a zaměstnavatele v případě Havlíčkova Brodu, který je specifický přítomností početné skupiny Mongolů vázaných na konkrétní zaměstnavatele a Hranic, kde jsem měla možnost vést rozhovor s majitelem jedné pracovní agentury.

Podle Švaříčka a Šed'ové (2007) jsou rozhovory nejčastěji používanou metodou sběru dat a polostrukturovaný formát je nejčastěji používanou technikou rozhovorů v kvalitativním výzkumu. Za jednu z hlavních výhod považují dosažení vzájemnosti mezi tazatelem a dotazovaným, což umožňuje tazateli improvizovat při pokládání dalších otázek na základě odpovědí dotazovaného a vzniká tak prostor pro individuální slovní projevy respondentů. Využití polostrukturovaných rozhovorů vyžaduje vysokou úroveň předchozího studia výzkumného tématu, neboť se do pokládaných otázek i průběhu rozhovoru samotného mohou

předchozí znalosti promítat. Seznam formulovaných otázek pro respondenty reflektuje hlavní témata studie, aby v maximální míře pokryl zkoumanou oblast, zároveň ale slouží spíše jako scénář rozhovorů, během kterých jsem se ho striktně nemusela držet a nechávala si prostor pro další témata, která spontánně přinášeli respondenti v kontextu zkoumaných oblastí.

Tento přístup mimo jiné potvrzují i Novotná, Špaček a Šťovíčková (2019), podle kterých polostrukturované rozhovory nabízí strukturu pro diskusi během rozhovorů, která by ale neměla být striktně dodržována. Ústřední myšlenkou dle deduktivní kvalitativní analýzy je, že tazatel orientuje dotázané nesugestivně na odvozená témata z teorie či hypotéz, aby zjistil informace o tom, v čem dotázaní určité téma interpretují analogicky a v čem se jejich interpretace a předpoklady spojené s daným tématem liší (Gilgun, 2019).

Jak již bylo zmíněno, ze 66 oslovených respondentů byly nakonec rozhovory realizovány se 47 z nich, jak vyplývá z *tabulky 4-3* níže, ve které je také uvedeno zastoupení respondentů podle měst a působnosti. Rozhovory pro tuto práci byly nahrávány, včetně nahrávky souhlasu dotazovaných s rozhovorem, a následně byly přepsány pro účely analýzy. Rozhovory ve městě Hranice proběhly osobně v pracovnách respondentů, ostatní již prostřednictvím online platformy ZOOM, která zároveň umožnila jejich ukládání v cloudovém prostředí. Jeden rozhovor trval průměrně 1 hodinu. Často jsem nechala dotazované mluvit a doptávala se flexibilně na klíčová témata s cílem zjistit, co stojí za výroky dotazovaných, a nejen získat primární odpovědi. Velmi často se pak stávalo, že se dotazovaní spontánně dotkli většiny sledovaných okruhů, aniž bych se na ně musela sama ptát.

Jako doplňující techniku sběru dat jsem použila **analýzu dokumentů**. Jednalo se zejména o dokumenty, které byly respondenty předkládány jako relevantní (komunitní plány, zápisy z jednání komisí a výborů, výzkumy ad.), dále o legislativní dokumenty významné v oblasti integrace a navazující na aktivity městských úřadů/magistrátu v oblasti integrace cizinců a webové stránky měst. Analýza těchto dokumentů spočívala ve vyhledávání deskriptivních dat, zejména věcných informací o existenci a činnosti specializovaných orgánů zaměřených na integraci přistěhovalců na lokální úrovni a o opatřeních na podporu této integrace. Studium dokumentů také sloužilo jako nástroj triangulace dat, tedy k ověřování validity výpovědí respondentů.

Město	Politická reprezentace		Zaměstnanci městského úřadu/magistrátu		Ostatní profesionálové (školy, CPIC, NNO, zaměstnavatelé)	
	Počet oslovených	Počet rozhovorů	Počet oslovených	Počet rozhovorů	Počet oslovených	Počet rozhovorů
Hranice	3	3	5	5	6	5
Havlíčkův Brod	4	2	2	2	4	3
Brno	7	4	4	3	5	5
Plzeň	7	1	3	2	4	4
menší město v jižních Čechách	1	1	2	2	2	2
Hořovice	3	1	2	1	2	1
Celkem	25	12	18	15	23	20
Počet oslovených	66					
Počet rozhovorů	47					

Tabulka 4-3 Počet oslovených a reálných respondentů

Vlastní zpracování: autorka

4.7 Analýza a interpretace dat

Vzhledem k tomu, že pro případové studie nejsou vyvinuty specifické analytické procedury (Hendl, 2005; Chrastina, 2019), používám pro analýzu rozhovorů tematickou analýzu. S pomocí tematické analýzy identifikuje výzkumník v datech vzorce (témata) a interpretuje různé aspekty zkoumané oblasti. Oproti zakotvené teorii, která vychází pouze ze sesbíraných dat, umožňuje tematická analýza výzkumníkovi využít již existující teoretické koncepty. Kódy tak mohou vznikat induktivně (tj. kódy vychází přímo z dat) i deduktivně (tj. kódy již byly předem stanoveny). Tematická analýza může být uplatněna v kombinaci s různými teoretickými rámci a oproti zakotvené teorii je vhodnější pro začínajícího výzkumníka, za kterého se sama považují (Braun a Clarke in Novotná, Špaček a Šťovíčková, 2019).

Analýza dat byla založena na segmentaci textů z primárních zdrojů, tj. z rozhovorů a ze sekundárních zdrojů, tj. analyzovaných dokumentů, na jednotlivé části, které byly kódovány. Při kódování jsem postupovala jak deduktivně, tak induktivně. Při deduktivním postupu teorie poskytovala pojmový rámec pro vytvoření kódů. Při kódování byly segmenty přiřazovány k předem připraveným kódům. Při induktivním postupu jsem kodovala primárně s ohledem na data. Kódy tedy vznikaly až v průběhu analýzy. Podle Novotné, Špačka a Šťovíčkové (2019, s. 431) je kombinace obou postupů v praxi výzkumníků častá. Poté, co byla data kódována, byly tyto kódy seskupovány podle podobnosti nebo jiných vnitřních souvislostí. Pak byly hierarchicky seskupeny do kategorií. Kategorie byly přijaty jako výchozí

rámec pro strukturování výsledků analýzy do kapitol. Základem interpretace byly poznámky (memos), které jsem průběžně vytvářela během kódování a dalšího třídění kódů.

Co se samotné interpretace dat týče, úryvky výpovědí jednotlivých respondentů jsou v textu práce uváděny kurzívou v doslovném znění tak, jak byly sdělovány ze strany respondentů (data byla pouze očištěna od nadbytečných vsuvek, osamostatněných větných členů apod.). U každé výpovědi je uvedeno, o jakého respondenta se všeobecně jedná (politik/úředník/expert ad.) a z jakého města pochází. Pro naplnění cíle práce a zodpovězení výzkumné otázky jsou stěžejní především výpovědi zástupců politické reprezentace a zaměstnanců městských úřadů či magistrátů. Výpovědi ostatních profesionálů neboli expertů spíše poskytují hlubší vhled do zkoumané problematiky na základě přímé praxe a zkušeností v oblasti integrace a pomáhají odhalit či dokreslit skutečný stav zkoumané reality.

4.8 Etické aspekty výzkumu

Všichni respondenti byli před zahájením rozhovoru obeznámeni s cílem výzkumu a byli požádáni o souhlas s nahráváním rozhovoru. Tento informovaný souhlas je součástí nahrávky a také přepisu rozhovoru. V mnohých případech respondenti požádali o zachování jejich anonymity, ve výzkumu tedy neuvádím jména, konkrétní pracovní pozice, politické funkce ani politickou příslušnost respondentů. Jeden z respondentů si vysloveně nepřál uvádět město, kde působí. Z toho důvodu uvádím pouze identifikaci „menší město v jižních Čechách“.

4.9 Možná zkreslení a limity výzkumu, pozice výzkumníka

Zdroje zkreslení člení Yin (in Chrastina, 2019, s. 218–219) na teoreticky předpokládané a prakticky se vyskytující. Teoreticky předpokládané zdroje zkreslení v případě této studie mohou spočívat v omezené teoretické perspektivě výzkumníka. Toto riziko jsem se snažila eliminovat důslednou rešerší odborných textů věnujících se tématu integrace na lokální úrovni. Prakticky se vyskytující zdroje zkreslení souvisí s efektem sociální žádoucnosti a mírou otevřenosti respondentů. Tento aspekt jsem se snažila ošetřit navázáním přátelské atmosféry během rozhovoru a sjednáním dohody ohledně zachování anonymity respondentů. Mezi další limity patří moje výzkumnická erudice a potřeba analyzovat a interpretovat data co nejvíce objektivně a nestranně. Zde vnímám své osobní limity jak v oblasti zkušeností s realizací výzkumu, tak v mém mentálním nastavení vůči zkoumanému tématu. Celý profesní život

se věnuji sociální práci s cizinci a uprchlíky v nevládních neziskových organizacích, proto je mi bližší perspektiva cizince než perspektiva instituce. Tuto svoji pozici jsem během rozhovorů otevřeně sdělovala a používala ji k prohloubení diskuse o možnostech samosprávy v oblasti politiky integrace.

Dalším důležitým limitem je metoda sama. Výhodou a současně i nevýhodou případové studie je její velká flexibilita a to, že nemá jednoznačně vymezené fáze a procesy sběru, analýzy a interpretace dat. Mezi často uváděné nevýhody kvalitativních metod, tedy i případové studie, patří nedostatečná reliabilita a s ní související nemožná zobecnitelnost (Chrastina, 2019, s. 229–233). To je dáno omezenou šíří záběru výzkumu. V tomto případě se jedná o popis několika málo případů, konkrétně 6 měst z celkového počtu 6 254 obcí v ČR (a z toho 609 měst). Tuto námitku jsem již rozpracovala v úvodu s akcentem na skutečnost, že na obecní úrovni se jedná o popsání jevu, že místní samospráva ve většině případů nemá vlastní strategii integrace cizinců na svém území. Cesta kvalitativní sondy do situace ve vybraných městech přináší odpovědi na otázku, proč tomu tak je. Výpovědi na úrovni postojové zobecnitelné nejsou, výpovědi hodnotící systémové možnosti integrace měst však jistou měrou zobecnitelnosti disponují.

Významným limitem platnosti zjištění je skutečnost, že výsledky výzkumu lze vztáhnout pouze k danému časovému období, konkrétně se jedná o roky 2020 a 2021, během kterých byl realizován sběr dat. Tato časová podmíněnost výzkumů je však obecným jevem, se kterým je nutno počítat. Příchod válečných uprchlíků z Ukrajiny v roce 2022 potvrdil důležitost role místních samospráv v začleňování uprchlíků do české společnosti, nicméně je nutné brát v potaz, že uprchlíci z Ukrajiny představují velmi specifickou skupinu cizinců se zvláštním statutem dočasné ochrany, na kterou se vztahují exkluzivní opatření stanovená souborem zákonů pod názvem *Lex Ukrajina*, která staví výrazně na dočasnosti pobytu uprchlíků v ČR. Uprchlíci doposud nemají žádnou právní jistotu ohledně možnosti se v ČR dlouhodobě usadit. Na druhou stranu ostatní kategorie cizinců začaly být příchodem velkého počtu válečných uprchlíků z Ukrajiny z kapacitních důvodů institucí veřejné správy i NNO do jisté míry opomíjeny, proto lze výsledky výzkumu i v roce 2022 vztáhnout k situaci standardních skupin cizinců a postoj měst, státu a celé společnosti k válečným uprchlíkům z Ukrajiny chápat jako mimořádný.

5 Výsledky výzkumu a jejich interpretace

Výsledky analýzy dat jsou členěny dle zkoumaných oblastí I-III identifikovaných v *kap. 4.3*. První oblast vychází z analýzy odpovědí na dílčí výzkumné otázky DVO 1 a DVO 2, které se zaměřují na hodnocení situace cizinců ve městě a integrační diskurz z pohledu politické reprezentace a zaměstnanců městských úřadů. Druhá oblast se věnuje analýze institucionálního zabezpečení integrace cizinců a identifikaci integračních politik a strategií měst. Vychází z analýzy odpovědí na dílčí výzkumnou otázku DVO 3. Třetí oblast se zaměřuje na výstupy analýzy hodnocení stávající politiky měst vůči cizincům a představy ideální integrační politiky. Vztahuje se k dílčím výzkumným otázkám DVO 4 a DVO 5.

5.1 Hodnocení situace cizinců ve městě a integrační diskurz

První oblast je zaměřená na názorové pozice respondentů. Nejprve věnuji pozornost tomu, jak respondenti vnímají situaci cizinců ve městě, zejména pak úroveň jejich sociální integrace, integrační potřeby a ohrožení sociálním vyloučením. Tuto oblast operacionalizují prostřednictvím teoretického konceptu dimenzí sociální integrace (Bosswick a Heckmann, 2006). Postoj k integraci operacionalizují prostřednictvím kategorie integrační diskurz identifikované Alexanderem (2007a), viz *podkap. 1.1*.

5.1.1 Situace cizinců ve městě

Ve všech zkoumaných městech respondenti adekvátně reflektují sociodemografické zastoupení cizinců ve svých regionech (viz *kap. 3.2.2*). Statisticky nejpočetnější skupiny, kterými jsou v ČR Ukrajinci, Slováci a Vietnamci³⁸, uvádí respondenti jako početně významné také ve všech zkoumaných městech.

Respondenti z Brna poukazují na větší heterogenitu cizinců, co do zemí původu, tak jejich sociální situace. To se odráží i v navrhování nástrojů integrační politiky, kdy pro vysoce kvalifikované migranty akcentují důležitost poskytování tlumočnických a sociokulturně orientačních služeb, tedy zajištění vyšších šancí k získání interkulturní práce, zatímco sociální

³⁸ Srov. *tabulka 3-2* s uvedenými top 10 státními příslušnostmi cizinců s povoleným pobytem v ČR

situaci migrantů vykonávajících nízkokvalifikované profese srovnávají s potřebami českých občanů ohrožených sociálním vyloučením.

Co se týká nějaké sociální situace, tak bych řekl, že ta je velmi stratifikovaná. Protože město Brno taky je velké. Máme tady klasický průmysl typu Zetor, kde se vyrábí traktory, přes nějaké montovny, kde se dělá u pásu, až po vysoce kvalifikované firmy, které vyžadují zaměstnance s vysokým vzděláním, teď mě napadá IBM. Tudíž ta sociální situace cizinců se různí podle toho, na jakých pracovních pozicích pracují. Ti cizinci, kteří pracují na vysoce kvalifikovaných pozicích, tak ti z hlediska sociálu potřebují spíše služby, které jim sdělí, kde co najdou a případně jim pomůžou se domluvit. Zatímco cizinci typu dělníci z Ukrajiny, z Rumunska, kteří pobývají na ubytovnách s dalšími sociálními vyloučenými lidmi, chodí pracovat na stavby, případně do těch šilených montoven. Tady ti cizinci se samozřejmě mohou kromě nedostatečných komunikačních dovedností potýkat se i s dalšími problémy. Řekl bych, že ty problémy můžou být mnohdy dost podobné, jako jsou u sociálně vyloučených obyvatel, kteří nemají cizinecký původ (úředník 2, Brno).

Za významný problém byla označena dequalifikace, kdy cizinci vykonávají práce, které neodpovídají jejich vzdělání a pracovním zkušenostem v zemích původu, a nemohou tak plně uplatnit svůj potenciál, což by bylo přínosné i pro českou společnost³⁹.

Protože vnímáme, že jeden z problémů je třeba, že cizinci jsou překvalifikovaní na svoje joby a snažíme se jejich talenty nějakým způsobem odhalit a pomoci jim, aby se mohli uplatnit o level více, než jsou zaměstnání v současné době. Další, co mě napadá, je komunikace mezi studentem, rodičem a žákem. Leckdy vlastně to úplně nefunguje. Student nebo žák umí česky, rodič už ne. Učitel se snaží rodičům něco říci, kolikrát to tlumočí ten žák, nemusí to tlumočit přesně, z vlastního zájmu. Vznikají z toho různé miskomunikace a z toho plynoucí další problémy. To je další výzva, na kterou se chceme zaměřit. Další věc, důležitá, je jednání s nějakými orgány, ne jenom s městem, ale s policií, dalšími úřady, vyřízení řidičáku a tak (politik 2, Brno).

³⁹ V letech 2020–2023 realizuje Jihomoravský kraj v partnerství s Magistrátem města Brna projekt SKILL centrum pro cizince v JMK. Cílem projektu je vytvořit a pilotovat účinnou praxi, která umožňuje rozpoznat, zvyšovat a využít znalosti, dovednosti a kvalifikaci, kterou si cizinci přinášejí do ČR, resp. Jihomoravského kraje ze zemí původu a podpořit tak optimální využití jejich ekonomického potenciálu. Iniciátorkou tohoto projektu byla respondentka označena jako *úřednice 1 z Brna*, která také iniciovala projekt Zvyšování interkulturní prostupnosti veřejných institucí v Brně, v rámci kterého začali interkulturní pracovníci působit přímo na Magistrátu města Brna.

V Plzni respondenti sociální problémy cizinců spojovali především s činností pracovních agentur, které se mnohdy nechovají vůči svým zaměstnancům zodpovědně. Plzeň měla velmi špatnou zkušenost s pracovními agenturami, které se dopouštěly i otrokářství, zejména v období ekonomické krize v roce 2008–2009, kdy cizinci byli masivně propuštěni a mnohdy zůstali v ČR bez finančních prostředků, ubytování a legálního pobytového statusu (MVČR, 2010).

Plzeň je jedno z měst, které trpí nadměrným počtem agenturních zaměstnanců, kteří se z velké části rekrutují z řad cizinců. Ta tematika obecně tak jakoby zvláště neuchopitelně, někdy spíš v nějakém virtuálním prostoru v Plzni lítá čím dál častěji, protože ty počty těch cizinců ve městě rostou a nejsou to zpravidla lidé, kteří by se tu pohybovali s cílem se tu usadit nebo podobně, ale spíše se ekonomicky zajisti, nebo příbuzné. Nepříjemné je, že je to dělané formou agenturních zaměstnanců, protože se o ně agentury nestarají a je to složitá situace (politik 1, Plzeň).

Také v Hranicích a Hořovicích respondenti zmiňovali přítomnost cizinců vykonávající nízkokvalifikované práce, mnohdy přes agentury. Jejich situaci hodnotili jako „bezproblémovou“, což je nutno interpretovat tak, že cizinci nedělají žádné problémy a nikoli tak, že cizinci sami problémy nemají.

V Hranicích se mně to tak jevílo, že jsou tam primárně agenturní zaměstnanci. Tak tam je významná ta průmyslová zóna, kde jsou jednotlivé firmy, převažují tam agenturní zaměstnanci, pendleři. Nicméně toto je spíše informace, kterou vám potvrdí na městské policii. Nemají s cizinci, kteří tam jsou, nějaké výraznější problémy. Tam bylo zhruba před pandemií 500 lidí ubytovaných v ubytovnách v Hranicích a okolí. S koronavirem se to snížilo zhruba na polovinu (expert 1, Hranice).

Cizinci pracující v průmyslových zónách jsou mnohdy neviditelnou sociální skupinou, která ve městě „jen přespává“ a město k nim nemá žádný vztah.

Kolik je těch cizinců v Hořovicích? Já nevím přesný počet, ale počítám, že těch Bulharů bude kolem 100 a Vietnamců 50, nemyslím si, že je to tak výrazné. Ukrajince nedokážu odhadnout, protože ti tady nemají pobyt. Jsou to většinou ti, co pracují u stavebních firem, někteří v těch továrnách, fabrikách tady v okolí. Je to levná námezdní síla. Ty moc nevnímáte jako spoluobčany, to jsou lidi, kteří tady jenom přespávají (politik 1, Hořovice).

Na rozdíl od jiných cizinců vykonávajících nízkokvalifikované práce, u kterých respondenti nevnímají potenciál se integrovat, jsou Mongolové v Havlíčkově Brodě hodnoceni jako cizinci, kteří jsou vysoce motivovaní se začlenit. Mezi významné prointegrační faktory patří v tomto případě přítomnost celé rodiny, finanční náročnost migrace do ČR a také velká vzdálenost Mongolska a ČR, která neumožňuje časté návštěvy domova, jako je tomu například u Ukrajinců.

U nás žijí převážně Mongolové. Máme tady i Slováky, Ukrajince, jiné národnosti, ale jsou tady v minimální míře. Se Slováky se domluvíme a ti Ukrajinci jsou tady především muži za účelem práce. Ta mongolská komunita je tady opravdu, přijeli nejdříve tady muži, potom v rámci slučování rodin za nimi tady přijely ženy s dětmi. Ta komunita se tady usídlila a chce tady žít. Ten ukrajinský dělník tady dělá měsíc na stavbě, potom pošle peníze na Ukrajinu a dokola. Mongolská komunita se rozhodla zde žít, je tady jejich druhý domov. Děti tady chodí do školy, jsou tady smíšené manželství, ta komunita tady žije. Na začátku byly s něma problémy, teď si myslím se začínají postupně integrovat – smíšená manželství, děti chodí do školy. Řekl bych, že ten problém vymizel (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Malé město v jižních Čechách zrcadlí situaci mnoha dalších malých měst na česko-rakouském a česko-německém pohraničí, kde je početně významná vietnamská menšina, která se věnuje obchodu s německy mluvící klientelou a do české společnosti není příliš integrovaná.

To je zajímavé, já když dělám rozhovory, děláme výzkum, jak Češi vnímají migraci, je zajímavé, jak lidi třeba z různých měst v České republice vnímají Vietnamce. Že se oni integrovali v pohodě, že nic nepotřebují, my jsme je nechali žít. Kdyby se podívali do našeho města, tak by zjistili, že to tak úplně dobré není. My jsme je nechali žít v té své komunitě a způsobilo to, že si vytvořili ty své zprostředkovatele a našli si ty cesty, jak něco obejít a sami neví, jak český systém funguje, protože mají na to ty své zprostředkovatele (úředník 1, jižní Čechy).

Pracovníci městských úřadů a politici, kteří odpovídají typové pozici „interkulturně senzitivní odborník“ (viz kap. 5.1.3 dále v textu), mají povědomí o životních podmínkách a problémech cizinců žijících ve městě. Ostatní respondenti měli spíše poznatky odpozorované z běžného života, kdy se často uchýlovali ke stereotypům o nezájmu cizinců žít ve městě či spolupracovat s úřadem, o uzavřenosti cizinců či o jejich bezproblémovosti. Toto lze považovat za velmi významný diskurz pro chápání integrace cizinců – „integrovaný cizinec je ten, se kterým nejsou problémy, zejména nepůsobí výtržnosti na veřejnosti“. Tato pozice se výrazně zrcadlila i v propojování hodnocení situace cizinců ve městě s bezpečností ve městě.

Magistrát si nechával udělat průzkum pocitu bezpečí v Plzni, ale je to staré 2018. Tam vyšlo, že zhruba 60 % lidí se víceméně cítí v bezpečí, zbytek v nějakých lokalitách nebezpečně a mám pocit, že ti cizinci tam figurovali na předních místech, že je to ten spouštěč pocitu nebezpečí. Jak sám dělám různé výzkumy a různě se v tom pohybuji, tak mi nikdo nebyl schopný říci, jak ten průzkum byl dělaný (expert 4, Plzeň).

Jeden z respondentů nabídl metapozici reflexe hodnocení pocitu bezpečí ve městě a kriminality cizinců, která upozorňuje na důležitost objektivního přístupu k hodnocení této problematiky.

Co se týká té obecné bezpečnosti, tak k tomu nemůžu moc říci, protože je to strašně relativní v tom, že je takový obecný pocit, že tím, že je tady moc cizinců, tak se tady páchá víc přestupků apod. Na jednu stranu to tak není, protože ta obecná data jsou lepší z hlediska přestupků a trestních činů, ale je pravda, že lokálně třeba v Borských polí těch přestupků je více. A teď je jenom otázka, jestli to není tím, že se na ně policie více zaměřuje, protože má ten pocit, že má udržovat pocit bezpečí těch občanů v uvozovkách běžných domácích, tudíž kontrolují věci, které by nekontrolovala v jiných částech města, například v historickém centru. Tady si myslím, že otázka bezpečnosti je taková dvojsečná. Na tohle já v zásadě nikdy nenaskakuju, že bych říkal, že tím, že je tu více cizinců, tak je tu více nebezpečno. To si myslím, že je nějaký druh mýtu, který je podporovaný chováním těch represivních složek (politik 1, Plzeň).

5.1.2 Strukturální integrace

To, jakým způsobem respondenti hodnotí sociální integraci cizinců, konceptualizují prostřednictvím čtyř dimenzí sociální integrace tak, jak byly definovány v *kap. 1.1.1* podle Bosswicka a Heckmanna (2006). Oblast strukturální integrace tvoří zejména pozice na trhu práce, přístup ke vzdělávání, bydlení a zdravotní péči a úroveň občanské a politické participace migrantů. Kulturní a interaktivní dimenze je analyzována prostřednictvím kategorie „integrační diskurz“.

Trh práce

Migranti jsou obecně vnímáni jako ekonomicky aktivní osoby, které nežadají o sociální dávky a nejsou evidovány v registru úřadů práce jako uchazeči o zaměstnání. To je do značné míry podmíněno stávající legislativou, o které však většina respondentů zpravidla nemá povědomí. Ačkoli je začlenění na trhu práce obecně považováno za jednu ze zásadních podmínek pro integraci, výpovědi respondentů poukazují na desintegrační dopady určitých typů práce,

zejména nízkokvalifikovaných v průmyslových zónách a také podnikatelských aktivit orientovaných na německy mluvící klientelu.

Oni ti Mongolové se z toho Brodu nedostali ven. Chodili na vícesměnné provozy, chodili do práce, pak spali, pak zase šli do práce. Nic jiného neměli (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Ale těch, kteří už tu jsou nějakým způsobem usazení, tak je jich tu hodně. Ale zase na druhou stranu oni nikdy neměli moc potřebu úplně s tou českou komunitou komunikovat, kromě těch večerek, protože ty různé salóny a ty větší obchody, ty navštěvují Rakušané zase. Takže pro ně byla důležitější němčina, ne čeština, na úřadě se to vždycky nějak udělalo, takže teď taky se snažíme, aby oni sami mohli si tady na úřadě něco vyřídit, k tomu používáme tu Hanku, interkulturní pracovníci, která nám i překládá nějaké materiály, aby oni opravdu byli schopní si formuláře vyplnit sami, donést je. Aby s tím úřadem vešli v kontakt přímo ti Vietnamci a ne přes nějaké prostředníky (politik 1, jižní Čechy).

Zájem mnohých zaměstnavatelů o integraci je ve skutečnosti velmi malý, protože upřednostňují flexibilní pracovní sílu, bez sociálních vazeb, zbavenou sociální ochrany. Mnohdy nerespektují zákoník práce, cizinci jsou vystaveni extrémním pracovním podmínkám včetně práce přesčas a nenavazují sociální vazby s okolím. Jako takoví jsou zaměstnavateli často vyhledáváni. Tak, jak je integrační snahy těchto vlastností zbavují, tak mohou ztrácet svou atraktivitu v očích potenciálních či aktuálních zaměstnavatelů. Tento rozpor by integrační strategie a koncepce měly brát v úvahu (Rákoczyová, Trbola a Vyhlídal, 2011, s. 221). Města si čím dál více začínají uvědomovat, že je nezbytné, aby se zaměstnavateli a pracovními agenturami komunikovali a snažili se je aktivně zapojit do řešení sociálních a integračních potřeb jejich zaměstnanců.

A ta zainteresovanost těch zaměstnavatelů, v momentě, kdy se problémy řešily se zaměstnavateli, a byli to přímo jejich zaměstnanci, tak ty záležitosti, které jsou problematické, tak si lépe umíme ty věci vydiskutovat, umíme si vyjít vstříc, umíme si říci, co by mohl udělat ten zaměstnavatel, v čem může pomoci město. Kdežto agentury odmítají o všem mluvit a pak nám tady ty lidi v některých situacích, třeba když byl ekonomický pokles, už je to pár let, tak v tu chvíli nám je tady nechali na pospas všemu. Takže my jsme je i vypravovali, pamatují kolegové ještě ve vedení města, když se přispívalo na repatriaci apod. Způsob chování, ta maximalizace výnosu z toho člověka, tak se to dá dokonce popsat, zároveň to přináší řadu problémů, za které lidi ani nemůžou, ale násobí se tím, že je to potom ta ozvěna toho, jak je vnímají jednotlivci v tom okolí, přitom ten problém nemusí být v tom člověku jako

takovém. To si právě myslím, že je ten problém v tom agenturním zaměstnávání (politik 1, Plzeň).

Stávající legislativa však není nastavena tak, aby zaměstnavatele činila odpovědnými za vykomunikování podmínek s městem pro příjezd svých zaměstnanců migrantů. Jediné opatření je stanoveno ve vládním *Programu kvalifikovaný zaměstnanec*, který umožňuje zaměstnavatelům přivést zahraniční pracovníky za zjednodušených podmínek. V případě hromadného podání 50 a více žádostí o zaměstnanecké karty najednou má zaměstnavatel povinnost doložit vyjádření starosty či primátora obce, kde budou cizinci po příjezdu do ČR hromadně ubytováni. Vyjádření musí obsahovat jak explicitní souhlas s tím, že cizinci budou ubytováni na území příslušné obce, tak přesné počty pracovníků, na které se tento souhlas vztahuje (Vláda ČR, 2019b).

Pokud se ty firmy zapojí do programu ministerstva vnitra na to, aby rychleji přivezli větší počet cizinců, tak jim město musí dát vyjádření samosprávy o tom, jestli s tím souhlasí nebo nesouhlasí. Ale pokud nejsou zapojení a vyřizují zaměstnanecké karty jednotlivě, tak nemusí. Samozřejmě se to dá udělat i tak, že pokud je hranice 50 lidí, tak si požádají o 49 (expert 1, Havlíčkův Brod).

Firma Futaba v Havlíčkově Brodě, coby hlavní zaměstnavatel Mongolů, potvrzuje, že vazby s městem již navázala a sama firma se snaží zajistit určitý integrační servis pro své zaměstnance.

Jsme v kontaktu s městem, kde se dojednávaly věci, aby měli informaci, že nám přibude větší počet zaměstnanců, tak aby počítali s kapacitou do školek, aby se počítala informace, že nám tak budou postupně přijíždět děti od těch rodinných příslušníků a že vlastně tady navštěvují mateřinky, základní školy a střední školy. Zkrátka jsme propojeni s městem, s jedním pracovníkem sociálního odboru, kterému dopředu hlásíme, že děti přijdou (např. 10), tak oni nám zajistí školku nebo školu, pomáhá nám hodně. Současně se jim věnujeme i my. Kolega řeší vše od lékaře přes školy, školy, sloučení rodiny, půjčky. Doprovází je k lékaři, jako tlumočnice. Potom samozřejmě to bydlení, nájemní smlouvy a to sloučení rodiny, když žádají o to, jestli by sem mohli přivést děti. To je asi velká část agendy, která zabírá hodně prostoru a je náročná (expert – personalista, Futaba, Havlíčkův Brod).

Významným kontroverzním tématem je výstavba průmyslových zón v okolí měst, kdy primárním zájmem měst byla snaha zajistit ekonomický rozvoj regionu. Města nepočítala s důsledky souvisejícími s příchodem většího počtu pracovních migrantů a nemají

tak dostatečnou integrační infrastrukturu, zejména volné ubytovací kapacity, volná místa ve školkách a školách atd.

Jak město Plzeň řeší tu tematiku průmyslových zón a zaměstnávání cizinců? Město Plzeň do toho aktivně nevstupuje. Ten problém je na bázi poptávka, nabídka. Drtivá část je řízená přes agentury, které nakupují v zahraničí, dováží si sem zaměstnance, pracovní sílu. Město Plzeň nevytváří nějaké specifické podmínky. Ano, město Plzeň vytvořilo specifické podmínky na Borských Polích pro podnikatele, protože v devadesátých letech nám bylo jasné, že Škodovka jde do kelu a my jsme vytvářeli velmi sofistikovaně celou přípravu toho území, výkup pozemků od armády a přípravu na Borských polí, ale i ony jsou dneska překonané. Protože dneska ty manufaktury a ty dílny se rozeseli při té dálnici na Rozvadov a na mnoha a mnoha místech a teď to spíše začínáme řešit v jiném kontextu. Je velký problém, který teďka narůstá tady v těch obcích a městech menších jako je Stříbro, Bor u Tachova, kde najednou v bývalých kasárnách a v těch areálech, které opustila armáda, najednou se vytváří různá poloubytovací zařízení, u těch velkých center při D5, kde najednou ty malé obce tam nemají tu městskou policii, nemají tam hospodu, nemají tam vybavenost, což je velkým problémem (expert 2, Plzeň).

Vzdělávání

V oblasti vzdělávání cizinců je značný rozdíl v integraci dětí a dospělých. Děti, které na území České republiky pobývají, jsou začleněny do školní docházky společně s dětmi českými, což značně napomáhá jejich celkové integraci. Respondenti upozorňovali na problémové situace spjaté se vzděláváním dětí jak na straně cizinců, tak českých institucí.

Jednou z uváděných problémových situací je vysoký počet dětí cizinců, které mají v rámci jedné třídy různou úroveň znalosti českého jazyka.

My hlavně teda hodně spolupracujeme se školou a mateřskou školou, protože tam ten počet už je dost vysoký, tam ve školce máme 25 % Vietnamců, ve škole je to kolem 20 %. Samozřejmě už to přináší problémy, i to, že některé děti třeba přijdou v průběhu školní docházky, třeba v páté třídě a neumí česky. Ted' s tím kulturním prostředím taky nejsou úplně srozuměni. Na druhou stranu ani učitelky některé věci neví, že děti vietnamské některé věci chápou úplně jinak, nebo něco nemají dovoleno vůči autoritám, tak se tak chovají (politik 1, jižní Čechy).

Respondenti se vciťovali také do situace dětí cizinců, které neovládají český jazyk. Jejich okamžité začleňování do českých tříd vnímali jako problematické a nejprve doporučovali raději intenzivní přípravný jazykový kurz.

Jo. Jediný problém, který tady máme, tak je hlavně školství. To je vážný problém. To bych ve vaší práci zdůraznil červeným. Jelikož jsem starý ročník výroby, tak jsem ledasco zažil a vždy to bylo tak, když jste někam šla s děckama, tak nejdříve musely jít do nějaké přípravy, aby se naučily ten jazyk. Nám tady do školy přijde třeba najednou, přezenu, 15 dětí, kteří neumí nic česky a oni musejí jít do školy. To musí být pro ty děti psychický nátlak, absolutní utrpení. Někdo na vás mluví 6 hodin v kuse a vy vůbec nevíte o čem. Dívají se na vás ostatní děti, dělají si z vás šprťouchlata, nevíte, jaký sprostosti na vás říkají. Tohle si myslím, že je velký problém (politik 2, Havlíčkův Brod).

Dalším problematickým tématem je vzdělávání dětí agenturních zaměstnanců, kteří často mění místo výkonu práce, a děti tak nemají možnost zakořenit v jedné škole.

Ale my těch dětí máme docela hodně tady v Plzni a na Plzeňsku, protože jsou tady, jak my tomu říkáme, montovny, kam dováží agenturní dělníky, což je největší problém dneska v republice, agenturní dělníci z hlediska vzdělávání jejich dětí. Protože oni když je pak dovezou, tak některé agentury to mají na tři měsíce a po třech měsících, což je nějaká hranice něčeho, nevím, tak je odvezou do jiné montovny, tu partu. Ty děti v podstatě mají velký problém se někde vůbec adaptovat, uchytit (expert, ředitel ZŠ, Plzeň).

Někteří respondenti zmiňovali v souvislosti s usnadněním vstupu dětí cizinců do českého vzdělávacího systému také Národní pedagogický institut a byli si v tomto ohledu vědomi důležitosti jeho role.

Nejdůležitější je poskytnout žákům a dětem podporu, která už je nastavená, která je nastavená buď standardně třeba prostřednictvím Národního pedagogického institutu. Jehož je to priorita, s kterým spolupracujeme samozřejmě hlavně školy intenzivně. Který činní vlastně ten vstup těm žákům a dětem snazší a jednodušší, proto dlouhodobě, mnoho let, školám na poradách opakují a nabízím tu možnost, že na 4 týdny je tam adaptační pomocník. Oni ho přidělí dítěti a dítě má ten vstup snazší (úředník 2, Plzeň).

U dospělých respondenti akcentovali potřebnost učení se českému jazyku. V menších městech respondenti deklarovali nízkou dostupnost kurzů češtiny pro cizince, či nemožnost zajistit ve svých městech pro cizince učitele češtiny. Uznávání kvalifikací ze zemí původu

či rekvalifikačních a jiných vzdělávání dospělých zmiňovali jako důležité pouze respondenti z Brna.

Ale vím, že by třeba ocenili ty kurzy českého jazyka. Češi si říkají, že se oni (Vietnamci) nechtějí vůbec učit. Ale oni chtějí, ale jednak si kladou sami požadavky, které jsou často nesplnitelné, jako začátek kurzu pozdě večer, a jednak v tom hraje roli, že je těžké někoho dostat do našeho města, kdo by ty kurzy dělal. V tomhle tom vidím, že by byl prostor, organizovat ty kurzy, které by ocenili (politik 1, jižní Čechy).

Bydlení

Respondenti měli většinou povědomí o tom, kde cizinci ve městě bydlí. Nejvíce v odpovědích rezonovalo téma bydlení v komerčních ubytovnách (včetně nelegálních) a téma postojů domácí populace. V ubytovnách bydlí především muži migrující bez svých rodinných příslušníků, kteří vykonávají nízkokvalifikované práce. Nacházejí se zpravidla v okrajových částech města, někdy jsou součástí průmyslových zón, mimo dosah služeb i centra města.

Město Hranice v roce 2019 řešilo nespokojenost mnohých občanů spjatou s přítomností většího počtu cizinců ve městě a v reakci na to si nechalo vypracovat odbornou studii analyzující situaci na ubytovnách v Hranicích a okolí.

My jsme tady tuto záležitost konzultovali s policií ČR, chtěli jsme vědět nějaké statistiky, jak to vypadá s kriminalitou, zda narostla atd. Nenarostla. Totéž nám potvrdila i městská policie. Dokonce jsme na začátku volebního období obdrželi petici. Ti petenti se domáhali toho, aby město Hranice přijalo nějaká opatření v podobě nějakých stavebních uzávěr a podobně, aby další ubytovny nebyly možné... Takže jsme udělali průzkum tady téhle problematiky, spolupracovali s cizineckou policií, s naší městskou policií a podobně. A ten výsledek shrnuli v té studii, kterou předložili městu Hranice a se kterou jsme my seznámili zastupitele. Ta společnost Accendo, nebo Progres, tak oni na svém kontě předtím měli třeba analýzu řešení problematiky ubytoven na území statutárního města Ostravy. Jsou z Ostravy. Takže jsme získali celkem přesný obraz, kde ty ubytovny máme, kolik je tam ubytovaných, kolik z toho je ze zahraničí a podobné podrobnější informace. Takže řekl bych, od té doby to nějak přestalo rezonovat. Tady v tom místním společenství opadla ta vlna těch obav a prostě přestalo to být naléhavým a pociťovaným problémem (politik 2, Hranice).

Kontrola ubytoven ve spolupráci města a policie proběhla v roce 2019, tedy v období ekonomického rozkvětu, také v Hořovicích.

Tak jsme tenkrát, to je asi dva nebo tři roky, aspoň udělali to, že jsme dotlačili státní policii a cizineckou, aby objeli ty ubytovny a aby my jsme mohli být u toho přítomní, abychom si když tak podchytili nějaké lidi. Takže to jsme teda udělali, tam jsme nějaké lidi podchytili, zjistili jsme, na jakých úrovních ty ubytovny vůbec jsou. Ale bohužel my víme, že tyhle ty razie, nevím, jak to jinak nazvat, se můžou dělat jenom na oficiálních ubytovnách. Jinak v bytech, které jsou kolaudované jako byty a není to ubytovna, tak tam se můžou dělat pouze v případě, že se tam něco děje. Takhle nám to bylo vysvětleno od těch policajtů (úřednice 1, Hořovice).

Problém s nelegálními ubytovny zmiňovalo vícero respondentů, zejména potom fakt, že město s touto situací po právní stránce nemůže nic udělat.

Spousta cizinců bydlí v nelegálních ubytovnách. Nejsou hlášeni k pobytu a víceméně soukromý subjekt je tam ubytovává, vybírá si za to pravděpodobně nějaký nájem a neodvádí z toho poplatky ani daně pravděpodobně. My máme hlavně ten problém, že my samozřejmě poskytujeme všem těmhle lidem služby jako běžným občanům (odvážíme odpad, veškerý servis, který ve městě existuje), tak poskytujeme i těmhle lidem a oni za to neplatí. A neplatí za to ani bohužel ten, kdo jim pronajímá ten prostor. Tak to je nelegální ubytovna (politik 1, Hořovice).

Respondenti, kteří se vyjadřovali o konkrétních podmínkách života na ubytovnách, spíše zmiňovali špatné podmínky ubytování a obtížnost zachytit patologické jevy, které se na nich mohou odehrávat.

Byli jsme na ubytovně, která patří Vietnamcům a tam vlastně byla jenom matrace a tam se střídali dva nebo tři, podle toho, jak měli šichty. Tam jsem prvně dostala strach, protože tam byla skříň, za tou skříní byla dětská postel, tam bylo dětské oblečení, povlečení, na skříní byly dětské hračky a já říkám, kde je to dítě? Ne, tady žádné dítě není. Tak jsme s hrůzou s policií oblézali i půdu, všechno, jestli tam někde není nějaké dítě zamordovaný nebo prostě někde zavřený. A naštěstí nebylo, ale někde tam nějaké dítě muselo figurovat. A na základě těchto zkušeností, i s těmi řediteli, kdy nám říkají, že ty děti neumí ani pípnout česky, že ty rodiče některý na ně kašlou, oni je přivedou do té školy, pak si je vyzvednou z té školy, ale ty děti nikam nesmějí. To jsme se právě přesvědčili i na té ubytovně jedné, že tam jsme mluvili s jedním chlapečkem, najednou přišel tatínek a ten chlapec v pozoru a okamžitě už vůbec s námi nechtěl mluvit. Přitom my jsme tam nebyli jako represivní orgán, my jsme chtěli získat ty informace (úřednice 1, Hořovice).

Významným zjištěním je, že někteří respondenti stavěli cizince vykonávající nízkokvalifikované práce do pozice konkurentů českých občanů ohrožených sociálním vyloučením, co se bydlení na ubytovnách i v soukromých bytech týče.

Proto Romové nemají šanci se dostat do bytu, protože ta agentura těm cizincům platí ty nájem. Oni mají byt, je jich tam třeba 12 a oni se vždy vystřídají, že 6 jich je v práci a 6 doma a oni se nikdy nepotkají (úředník 2, Hranice).

Jeden z respondentů považuje za nefunkční obecné nastavení systému sociální pomoci, kdy mnohé sociální benefity jsou podmíněny tím, že žadatel musí mít zajištěno bydlení. Za nejkritičtější považuje situaci osob propuštěných z výkonu trestu, které také staví do konkurenční pozice k cizincům na ubytovnách.

A ti cizinci konkurují dalším cílovkám, zase když to vezmu na ty propuštěné osoby, tak vím, že v Plzni ty propuštěné osoby tu ubytovnu neseženou, protože je to obsazené lidmi, kteří přišli za prací. A ti lidi se berou o něco malinko hodnověrnější, než ti propuštěné osoby, protože práci mají, mají za sebou agenturu, jde za ně vyřídit doplatek za bydlení, které ty ubytovny často ždímou, co to jde (expert 2, Plzeň)

Skutečnost, kdy se tzv. globální prekariát stává konkurencí nízkopříjmovým skupinám občanů, lze chápat jako doklad nefungující bytové politiky státu (Lux a Kostelecký, 2011). Zajímavý příklad z praxe uvedl respondent z Hranic.

Ted' o tom mluvil jeden, co má realitku, v hranické TV, tak je to o tom, že majitelé těch bytů mají tendence to pronajímat zahraničním dělníkům z hlediska peněz. Když tam ubytuje 3 dělníky, od každého si vezme 5 000 Kč. Rodina mladá nedá 15 000 Kč a ještě energie. Takže si myslím, že toto je tady problém, z hlediska ubytování. A že je tady tím nastřelený trh nemovitostmi. Na druhou stranu se těm lidem divit nemůžu, každý chce, kdo pronajímá, dát to co za nejvyšší nájem (politik 3, Hranice).

Nutno je také uvést protikladné stanovisko, kdy respondenti nedosažitelnost ubytování na ubytovnách pro české sociálně slabé občany hodnotí jako důsledek jejich osobního selhání, nikoliv jako problém spojený s přítomností cizinců v daném městě.

Nevnímám to tak, že by cizinci brali místo na ubytovnách českým občanům. My takový problém nemáme. Ubytovny jsou plné. Problém mají naši chudí, kteří jsou skutečně nepřizpůsobiví. Už prošli všemi ubytovnami, odevšad je vyhodili. Takové problémy máme (politik 2, Havlíčkův Brod).

Zdravotní péče

Dostupnost zdravotní péče pro cizince byla respondenty reflektována spíše okrajově. Jako hlavní téma byla uváděna nedostupnost lékařů pro cizince jak z kapacitních, tak osobních důvodů na straně lékařů.

My jsme si nechávali dělat studii v roce 2020, kde z těch názorů cizinců vyplynulo, že mají problémy se zaměstnáním, že mají problém se zdravotní péčí. Víím, že jsme hodně diskutovali a chtěli jsme to nějakým způsobem změnit, ale není vůle a to je, že nechtějí vlastně čeští lékaři přijímat cizince do své péče. Hodně máme problémy s praktickým doktorem pro dospělé, určitě s pediatrem pro děti, zubaři odmítají. A vííme, že musí vystavit nějaký papír, že mají plnou kapacitu, nebo z nějakých jazykových bariér je nemůžou přijmout, tak jim většinou ten papír nedávají. Takže jsou takové věci, které se snažíme na těch platformách vyřešit a dojit k nějakému konsenzu, co s tím budeme dělat, nebo co se s tím může udělat. My jsme se snažili na Plzeňský kraj tuhle informaci přenést, snažili jsme se získat seznam lékařů, kteří mají volnou kapacitu, abychom je mohli odkazovat, není vůle (úřednice 1, Plzeň).

Současně respondenti poukazovali na bariéry na straně cizinců – potenciálních pacientů v případech, kdy neovládají český jazyk.

Samozřejmě, že je to pro ty doktory zátěž. Protože jestli vám tam přijde pacient a je němý, tak taky není jednoduché ho vyšetřit (politik 2, Havlíčkův Brod).

Občanská a politická participace

Míru občanské a politické participace migrantů respondenti komentovali jen okrajově. Mnozí se k této otázce nevyjádřili. Za zmínku nicméně stojí příklad pozice paradoxní míry zapojení vietnamské komunity, kterou zmínil respondent z malého města v jižních Čechách.

Ta komunita se snaží být dost uzavřená, takové ty problémy na venek moc nepouští, to už musí být, to se dozvídáme okrajově jenom věci. Ale zase na druhou stranu, jako když si vezmu, když začal problém s covidem, tak Vietnamci okamžitě, ti už byli připravení, jak jsou zvyklí se v tom pohybovat, tak už byli dopředu předzásobeni a okamžitě městu nabídli pomoc a dodali nám spoustu rukavic, roušek, dezinfekčních gelů (politik 1, jižní Čechy).

Za problematickou hodnotili někteří respondenti snahu města komunikovat s cizinci prostřednictvím cizineckých spolků, v jejichž případě může být obtížné transparentně stanovit, čí zájmy spolek skutečně zastupuje.

My jsme se setkali s předsedou Vietnamského svazu a na tom setkání nám hned začal vnucovat jeho myšlenky, moc se mi to nelíbilo, jak to fungovalo, jak se projevoval. Ta Hanka je jiná, je to mladší ročník, o rok starší jako já a taky má zakázky z té vietnamské strany, je to takové ošemetný (politik 1, jižní Čechy).

V oblasti politické participace si většina respondentů byla vědoma omezení volebních práv cizinců daných českou legislativou, konkrétně zákonem č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (Česko, 2001). V České republice přiznává zákon volební právo (aktivní i pasivní) ve volbách do zastupitelstev měst a obcí pouze občanům ČR a těm cizím státním příslušníkům, kteří jsou na území obce či města hlášeni k trvalému pobytu a jimž současně přiznává právo volit mezinárodní smlouva. Vzhledem ke skutečnosti, že jedinou takovou smlouvou je Smlouva o přistoupení k Evropské unii, mohou se komunálních voleb účastnit výhradně cizinci s trvalým pobytem, kteří pocházejí z členských zemí EU a cizinci, kteří již nabyli českého státního občanství. Značná část cizinců, která je v ČR trvale usazená, tedy nemá možnost politické participace ani na lokální úrovni (Rákoczyová a Trbola, 2008).

Politicky popravdě řečeno si myslím, že cizinci moc zapojení nejsou. My jsme tady měli, a to už je hodně dávno, jak tady byl zastupitelem Iráčan, který se vrátil po pádu Saddáma Husajna, dokonce si myslím, že byl ministr nebo náměstek na ministerstvu v Iráku. Ale jinak co se týká přímo cizinců, je samozřejmě pravda, že ta legislativa, která není bůhvíjak nastavená, teď se to začalo řešit soudně, prakticky jenom v komunálních volbách mohou ti lidi kandidovat. My jsme třeba měli v minulých, nebo předminulých volbách někde na 25. místě kandidátky Vietnamku, myslím si, že měla české občanství, ale jinak co pamatuji, tak v zastupitelstvu cizinec jako takový nebyl, to bylo od roku 2004. Ale podle mě i je to tím, že nemají šanci se dostat do krajské samosprávy, nemají šanci se dostat do sněmovny prakticky, pokud nejsou občany (politik 1, Plzeň).

Většina respondentů potvrzovala, že nezná občansky či politicky angažované cizince. V případě těch, kteří aktivní cizince znali, bylo rozlišováno, jaký typ občanské či politické agendy tito cizinci propagují.

V Brně moc aktivních cizinců neznám. Zním pár lidí, Bělorusů, kteří podporují běloruskou opozici a třeba usilují, aby tohle téma, nebo ty problémy Bělorusů byly zmíněny, nebo akcentováni v rétorice, ve vystoupení politiků. Tak pár takových lidí znám. Zním kolegy, kteří jsou původně cizinci a dneska už jsou to Češi a nějak jsou aktivní, ale rozhodně to jejich téma

není cizinecké, ale jsou to aktivní občané. Ale jinak cizinci, kteří by chtěli participovat politicky, protože jsou cizinci a nějak to jejich téma akcentovat, tak takové neznám (expert 1, Brno).

5.1.3 Integrační diskurz

Jedním z faktorů, který hraje významnou roli v přístupu místní samosprávy k imigrantům a jejich integraci na úrovni města, je tzv. integrační diskurz zahrnující názory, předsudky, osobní a pracovní zkušenosti politiků a zaměstnanců městských úřadů vůči migrantům, kulturní diverzitu a možnostem soužití (Alexander, 2007a).

Integrační diskurz v kontextu odpovědí respondentů dělím na tři kategorie. První je vliv životní dráhy na přístup k migrantům tak, jak ho definuje Flamant (2020), který zrcadlí hlavní typ životních a profesních zkušeností formujících přístup respondentů k možnostem a cílům integrační politiky a integrace. Druhou kategorií je postoj k migrantům ve městě, který podává výpověď o tom, jaké cizince a situace spjaté s cizinci respondenti vnímají jako relevantní. Třetí kategorií je pojetí integrace zrcadlící chápání priorit v procesu začleňování migrantů ve městě.

Vliv životní dráhy na přístup k migrantům

Vliv profesních a osobních zkušeností na vztah k migrantům a integraci se vyznačoval dvěma výraznými polaritami. Na jedné straně byli respondenti, kteří se v oblasti integrace cizinců vyznačovali proaktivním, angažovaným přístupem a současně měli humanitní vysokoškolské vzdělání, předchozí zkušenosti s prací s cizinci či uprchlíky v rámci NNO nebo státního sektoru, dále výrazné zkušenosti s cestováním do jiných zemí, případně osobní přátelské vztahy s cizinci. Na druhém pólu byli respondenti, kteří se s cizinci v profesním ani soukromém životě příliš nepotkávají a politiku integrace redukují na zajištění bezproblémovosti cizinců. Celkově lze při vyhodnocování profesních a životních zkušeností respondentů definovat následující 3 typové pozice, které jsou blíže specifikovány dále v textu této podkapitoly.

Typová pozice 1: Interkulturně senzitivní odborník

Několik respondentů z řad politiků i úředníků se vyznačovalo profesním profilem, který zahrnoval odborné znalosti v oblasti sociologie, politologie, migrace, dále pracovní zkušenosti s cizinci v ČR nebo v zahraničí a interkulturně senzitivní a vstřícné postoje. Ve své práci se vyznačovali angažovaným, invenčním a proaktivním přístupem k tématu integrace cizinců v jejich městě.

Já jsem specifická v tom, že jsem se té integraci věnovala na té univerzitě i v té praxi v nezisku a dlouho, takže mám nějaký zkušenosti a nějaké pohledy z různých úhlů. Jsem sociolog, vnímám věci v souvislostech, jsem schopná uvažovat o věcech relativně objektivně. Takže jsem si vědoma toho, jak se dělají výzkumy, jak se dělá vědecké bádání a trochu se snažím do toho to promítat. Vím, jak se pracuje s daty, vím, jak se dělají různé koncepty. To je taková kultivovanost, kterou pro tu veřejnou politiku potřebuješ. A to mě strašně v té samosprávě chybí. Že tam nikdo neví, co je kvalitativní výzkum. A potom ti řeknou, k čemu to je, nějaké rozhovory. Prostě jenom statistiky, všechno jenom spočítáme do tabulky (úředník 1, Brno).

Významným momentem je přenos dobré praxe z jednoho města do druhého. Jeden z respondentů byl původně zaměstnán na Magistrátu města Brna a pozitivní zkušenost s interkulturní prací přenesl do svého rodného města na jihu Čech.

Já jsem rodák z malého města v jižních Čechách, mám tam rodiče. Studoval jsem v Brně sociologii, během studia sociologie jsem se dostal na úřad města Brna, na oddělení sociálního začleňování. Tam jsem dva roky pracoval pod Lenkou (pozn. úřednice 1, Brno). Ten druhý rok jsem si začal trochu říkat, že by bylo fajn integraci rozjet i v mém rodném městě. Tak jsem si říkal, že nic se tam nedělo, prostě celých 30 let, já jsem teď získal nějaké zkušenosti a nápady tady z Brna, tak by bylo fajn rozjet ještě něco v mém oboru, něco o tom vím (úředník 1, malé město v jižních Čechách).

Více respondentů zdůrazňovalo, že na přístup k migrantům a na množství zkušeností se soužitím s jinými kulturami mají klíčový vliv generační rozdíly. Možnost cestovat a sám být v roli cizince v jiné zemi jednoznačně senzitivizuje respondenty pro agendu integrace.

Dost pozoruji rozdíl v přístupu k cizincům mé generace, já jsem ročník 86, a generace mých rodičů. Oni se narodili v té homogenní společnosti a prožili v ní většinou minimálně polovinu života, zadrátováno, železná opona, tady žili jen Češi, Moravani, Slezani, Slováci a jinak nikdo. A oni v takovém světě žili. Já to teď vidím, když jdu s tátou do nákupního centra a on tam vidí černocho, tak je z toho na prášky. Nebo jde kolem něho skupinka zahalených lidí a on se pohoršuje. Myslím si, že časem ČR bude více kosmopolitní. Ted' to řeknu ošklivě, ale až ta generace našich rodičů zeslábne natolik a ta naše zesílí natolik, že vlastně náš názor bude rozhodující... Dříve jsem pracoval v Zastávce u Brna s uprchlíky, mám s tím tématem již zkušenosti (úředník 2, Brno).

Někteří z respondentů měli zkušenost s migranty zakotvenou jak v profesní, tak osobní životní dráze. To jim přinášelo možnost vnímat postavení cizince v ČR v rámci velmi konkrétních praktických úkonů. Tématizována byla hlavně negativní zkušenost s jednáním na oddělení pobytu cizinců MVČR.

Mně osobně je téma integrace cizinců velmi blízké, prakticky v té komunitě žiju. Moje žena je třetizemka, Brazilka (ještě není moje manželka), dlouhodobě jsem se zabýval studiem cizích jazyků, pracoval jsem na zahraniční ambasádě. Takže i po stránce byznysu, tak po stránce integrace. A ještě jsem předseda výboru pro národnostní menšiny, takže řeším ještě ty menšiny v Brně a předseda poradního orgánů pro integraci cizinců rady města Brna. Takže to téma je mi velmi blízké (politik 2, Brno).

Typová pozice 2: Interkulturně senzitivní laik

V této kategorii se respondenti vyznačovali vstřícným postojem k migrantům, který byl dán jejich osobními zkušenostmi s cizinci a pobytem v zahraničí. Politika integrace pro ně byla novým tématem, se kterým nemají moc zkušeností a nemají konkrétní představu, jak ji za město realizovat.

Na úvod chci říci, že nejsem odborník na integraci. Moje osobní angažmá v politice sahá do roku 1986 a návštěvy Severní Koreji a Kanady v úzkém časovém sledu a rozhodnutí něco pro to udělat. Já osobně přítomnost cizinců v Brně vítám, protože si myslím, že bychom podobně jako Bratislava měli být kosmopolitní město. Pro mě jakýkoliv mezinárodní kontakt s někým, já jsem původní profesí učitel angličtiny, kdo mluví jakýmkoliv jazykem než mateřským, je obohacující nejenom z pohledu vyučování cizího jazyka, ale i z pohledu sociologického nebo sociálního. Protože přijmout někoho, kdo se chová jinak, má jiné zvyky a respektovat, že on má nějaké zvyky a já mám nějaké a učit se tady tohle, tak to je strašně výborná škola života (politik 3, Brno).

Pro mnohé respondenty byla příznačná stereotypizace individuálních zkušeností a absence individualizovaného pohledu na migranty v kontextu jejich života v ČR.

Na integraci nejsem odborník. Jsem profesí lesní inženýr. Já si myslím, že ty města se o ty cizince starají. V každém případě dáme těm lidem pomocnou ruku, děti se u nás učí, ti naši učitelé si dávají čas navíc a milují ten čas navíc... Já jsem hodně cestoval po světě, takže Mongoly poznám z Mongolska, proto říkám, že pokud se neopijí, tak s něma problém není, oni jsou úplně jiní. To není ta kasta, která by hned dávala dohromady mafiánské struktury, na rozdíl

od Vietnamců, Číňanů, kteří k tomu mají hluboký vztah hned vytvořit něco, co se děje v černotě (politik 2, Havlíčkův Brod).

Respondenti starší generace zmiňovali zkušenosti českých uprchlíků v období totality a nutnost reciprocity v pomáhání současným uprchlíkům.

A já si pamatuji dobu před rokem 1989, kdy ČR opouštěli lidé, kteří utíkali na západ, a vím, že na tom západě jim taky vyšli vstříc a dokázali jim pomoci. Tak trošku vnitřně to беру naprosto samozřejmý, že když je někdo v úzkých a v případě Barmánců, tam jim šlo skutečně o život, tak sem tomu naprosto rozuměl. Co se týká těch Kazachstánců, tak to byli lidé, co měli český původ a chtěli se vrátit do své vlasti, tak to má taky logiku a úplně tomu rozumím (politik 1, Havlíčkův Brod).

Respondenti mladší generace již uváděli osobní zkušenosti s migranty v českém prostředí, které jim přinesly otevřenost a zájem o cizince coby spoluobčany sdílící obdobný referenční rámec životních scénářů a zkušeností.

Ale když to vezmu osobně, tak já jsem s Vietnamci byl už od mala v kontaktu, protože jsem hrál fotbal a už i my jsme tam vždycky Vietnamce měli a nikdy jsem je nevnímal jako cizí prvek. Nebo prostě mám to v povaze, že ne úplně že bych měl z něčeho nového, jiného strach, ale spíše se to snažím poznat, taková zvědavost spíše. To je základ i toho mého postoje k druhým, jiným lidem. Na integraci tady mám odborníka kolegu, který to přinesl z Brna (politik 1, malé město v jižních Čechách).

Typová pozice 2a: Interkulturně senzitivní laik odmítající islám v Evropě

Specifickou kategorii tvořili respondenti akcentující obavy z islámu, který považují za nekompatibilní s evropskými hodnotami a kulturou. Podstatné je, že sami respondenti měli dlouholeté zkušenosti s životem mimo ČR a měli hodně osobních vazeb s migranty, zejména v zahraničí. Téma soužití s muslimy v Evropě respondenti otevřeli sami v rámci volného hovoru bez cílené otázky. Jednalo se specificky o respondenty z řad politiků, pro které byla politika integrace ve vlastním městě vzdáleným tématem a v hovoru se odkláněli od lokální situace cizinců ve městě ke globálním politickým otázkám migrace a integrace.

Globálně ten systém by neměl uzavírat Českou republiku před kontaktem s cizinou. To vůbec, toho nejsem zastáncem. To znamená, nebojím se otevřených hranic, nebojím se kontaktu s cizinou a s cizinci, to vůbec. Nevadí mi už vůbec ne Evropani, tak tady budou Španělé, Italové, Slovinci. Bojím se migrace, která přichází ideologicky z islámu, toho se opravdu bojím... Já nejsem

zastáncem nějakého dělení lidí na cizince. Já jezdím celý život po světě, pracoval jsem u námořnictva (politik 1, Hranice).

Jeden z respondentů svůj negativní postoj vůči islámu navíc propojoval s politikou Izraele proti arabskému světu a se svojí afiliací s judaismem. Židokřesťanské kořeny Evropy vnímal jako hodnotově diametrálně odlišné od hodnot islámu a zemí arabského světa.

Já jsem velký stoupenec Evropské unie. Myslím si, že by se měla časem vzájemně více integrovat a vzývám myšlenku toho evropanství. To je něco, kde jsou naše kořeny a na co můžeme být hrdí. Velké nebezpečí je, jak se začneme mezi sebou hádat, tak na to čeká Putin a Čína. Ale prostě s tím islámem, tam je zapotřebí velká obezřetnost a rozhodně tomu nepodléhat. Ty konce by nemusely být dobré, to by taky mohl být konec té západní civilizace... Muslimy osobně neznám, ale bedlivě to sleduji (politik 2, Hranice).

Další z respondentů uváděl osobní zkušenosti z postsovětských republik, kde je islám dominantním náboženstvím a opět jej považoval za neslučitelný s našimi hodnotami. Navíc odmítal přístup některých zemí v Evropské unii, které se podle něj vůči muslimům v EU chovají submisivně a potlačují vlastní kulturu.

Tak ano, v tomhle jsem extrémista, protože jsem tam žil všude na východě. V arabských zemích ne, ale v muslimských – Kazachstán, Kyrgyzstán, Kavkaz, tady je základní problém, který si neuvědomujeme, že je to úplně jiná kultura, než jsme my. A všechen náš humanismus tihle lidi berou jako naši slabost. To je největší problém, který my si neuvědomujeme. Když se díváte, co se děje v Německu, třeba ten Syřan si může dovézt dvě manželky. Já tvrdím jednu věc. Když přijdu k vám na návštěvu, tak budu ctít vaši rodinu a budu ctít vaše zvyky. A nepřijdu k vám na návštěvu s tím, že vám řeknu, proč nemáte koberec na stěně a ten křížek okamžitě sundejte dolů. V podstatě tím, že my pošlapáváme svoje tradice a klaníme se před tradicemi, které nejsou tady, tak se chováme absolutně proti pudu sebezáchovy (politik 2, Havlíčkův Brod).

Typová pozice 3: Laik bez vazby na cizince – perspektiva od stolu

Mnozí respondenti uváděli, že nemají žádné vazby na cizince jak v profesním, tak v osobním životě. Cizinci za nimi nepřicházejí na úřad jako klienti, maximálně je potkávají na veřejných prostranstvích ve městě. Politika integrace pro ně znamená především zajištění bezpečnosti občanů ve městě, aby cizinci nedělali problémy (hluk, výtržnosti aj.).

Budu hovořit za sebe jako za úředníka. My neděláme terénní práce, my děláme práci od stolu, takže informace o tom, jací tady cizinci jsou, jaké problémy mají, co potřebují, na co se máme

zaměřit v rámci projektu, o kterém budu později mluvit, tak získáváme tyhle ty informace od spolupracujících organizací, takže stejně jako počty cizinců v Plzni, jejich skladbu, získáváme z toho terénu... Nemám přátele mezi cizinci. Ale když se jdu podívat na diskotéku, která je součástí projektu, když potom vidíte, jak si jdou dospělí trsnout, nějaká jazyková bariéra nehraje žádnou roli, děti se kamarádí – Mongol s Rusákem, je to krásný. Je to hezký zážitek vidět, jak se ty kultury prolínají, nejsou žádné zábrany, nejsou žádné hranice, všechno si sedne, tak jak má (úředník 1, Plzeň).

Absence osobních zkušeností se soužitím s cizinci často u respondentů vedla k postoji, že dobré soužití s cizinci představuje stav, kdy jsou cizinci neviditelní a není nutné s nimi nic řešit.

Myslím si, že jsme spíše konzervativní. Je to otázka generační. Já jsem v generaci, která nebyla zvyklá na cizí státní příslušníky vyjma vietnamské komunity. Nepočítám do toho Romy. Mluvím o zahraničních občanech. Je to otázka zvyku a osobních zkušeností s těmito komunitami. Někdo má negativní zkušenosti, tak asi budou mít na to jiný názor než ti, kteří mají pozitivní zkušenost, nebo nemají žádnou. My tady s cizinci nemáme problém. Dříve se řešily ubytovny, teď už je klid (úředník, Hranice).

Postoj k cizincům ve městě

Při hodnocení přítomnosti cizinců ve městě byly výrazné dva trendy. Prvním z nich bylo propojování historické zkušenosti města a stávajícího postoje k cizincům ve městě. Druhým trendem byla redukce plurality a heterogenity cizinců ve městě na jednu či dvě převažující skupiny. Nejvíce vnímanou a hodnocenou skupinou byli cizinci vykonávající nízkokvalifikované práce převážně v průmyslových zónách, kteří dle respondentů mají minimální integrační potenciál. Obdobně jako u předchozí kategorie, i v tomto případě bylo možné na základě výpovědí respondentů stanovit několik typových pozic, které mají k cizincům ve městě společné specifické postoje.

Typová pozice 1: Vliv historické zkušenosti města na postoj k cizincům

Respondenti ze všech měst kromě Brna a Plzně poukazovali na absenci zkušeností soužití s migranty v důsledku politiky komunistického režimu. Historickou zkušenost s multikulturní společností zdůrazňovali pouze respondenti z Brna. Jejich postoj k cizincům byl otevřenější a také více reflektoval přínosy imigrace.

Brno je město s dlouhou historickou zkušeností soužití mnoha kultur a národností. Stále rostoucí přítomnost cizinců ve městě je logickým důsledkem ekonomického rozvoje města a podpory zahraničních investic na jeho území. Jsme si proto vědomi potřeby zpracování strategie, která zohledňuje novou sociální realitu, zajištění kvality života ve městě pro všechny jeho obyvatele a vytvoření dobrých podmínek pro život (politik 1, Brno).

Jeden z brněnských politiků provázal pozitivní hodnocení kulturní heterogenity města s veřejnou akcí města v roce 2015. Jednalo se o schválení Deklarace smíření a společné budoucnosti, čímž město Brno otevřeně litovalo takzvaného brněnského pochodu smrti po konci druhé světové války v Evropě.

(...) My jsme to vědomě dělali jako kulturní diplomacii, my jsme chtěli dát jasně na vědomí, že to Brno je teďka shodou dějinných událostí čistě české, co se týká hlavní národnosti, ostatní jsou menšiny. Předtím to bylo velice vyvážené a my jsme chtěli dát na vědomí, že si toto uvědomujeme, že ty kořeny města jsou německé, židovské a české a je potřeba k tomu takto pohlížet a to Brno to má evidentně v krvi. Když člověk chodí po tom městě, tak vidí, že to netvořily zlaté české ručičky. Proto jsme říkali, že to Brno má být lidem z celého světa otevřené, protože vždycky bylo a bylo to zlaté období rozkvětu města Brna (politik 4, Brno).

Z pohledu oslovených brněnských expertů bylo hodnocení přístupu města Brna k cizincům vesměs pozitivní. Tvorba strategie integrace cizinců byla vnímána zejména jako symbolický akt potvrzující zájem města o cizince.

Město udává nějakou tu náladu, když je ta politika vstřícná a otevřená k cizincům, tak celkově ta atmosféra v tom městě k tomu soužití té většiny a menšiny jakoby nahrává, ovlivňuje to. Potom ty jednotliví úředníci, konkrétní odbory, ty jsou po té praktické stránce strašně užiteční, což v tom Brně nějak funguje. Potom to, že vidíme, že to Brno, ta problematika cizinců zajímá, tak to je i pro nás zase nějaký pozitivní signál, že věci nezůstávají stejné a bez odezvy, mění se (expert 1, zástupce NNO, Brno).

Na rozdíl od Brna, které má dlouhodobou historickou zkušenost se soužitím více kultur, jejichž nositelé byli chápáni jako spoluobčané města, Plzeň je charakteristická tím, že je to průmyslové město spjaté s pracovním typem migrace, kam lidé dříve dojížděli za prací z okolních měst, nyní z různých zemí a jejich primární ambicí je výdělek a nikoli usazení se.

Já si myslím, že obecně v Plzni sociální práce, terénní nebo jakákoliv jiná je dost netematizovaná věc. Zase je to z mého pohledu dané historicky, Plzeň je průmyslové město

hodně zaměřené na poskytování zaměstnání, hodně zaměřené na tu pracovní migraci a jako historicky je to dané tím, že ten prostor byl situovaný tak, že ti lidi sem jezdili si to odpracovat a zase jezdili zpátky domů mimo Plzeň. To historicky určitým způsobem přetrvává, že Plzeň má 185 000 obyvatel, podle nějakých dostupných údajů z magistrátu, tak když je pracovní den, tak ten počet se zvýší až na 22 0000. Nějakých 40 000 sem přijede v pracovní den a to přetrvalo. Tím, že ta Plzeň funguje hodně tranzitně, tak to město nikdy neřešilo podle mě tu sociální práci a nějakou integraci. Byli zvyklí, že je to pracovní město (expert 4, Plzeň).

Typová pozice 2: Reprezentanti cizinců ve městě

Odpovědi respondentů na otázky, koho považují za cizince a jak vnímají jejich přítomnost ve městě, lze členit dle míry integračního potenciálu, tj. souboru faktorů, které ovlivňují začlenění cizince do společnosti, do dvou skupin (Rákoczyová a Trbola, 2009). První skupina představuje cizince bez nebo s malou mírou integračního potenciálu, u kterých respondenti neočekávají, že se ve městě usadí. Sem lze řadit cizince typu „gastarbeiter“, „vietnamský podnikatel zaměřený na rakouskou klientelu“, částečně i „vysoce kvalifikované migranty“. Další skupinu představuje cizinec vnímaný jako našinec, u kterého respondenti nečiní rozdíly ve srovnání s majoritou. Tato skupina cizinců je definována heterogenně a rámuje ji primárně otevřený postoj respondenta k možnostem integrace cizinců ve městě.

Typová pozice 2a: Cizinec bez integračního potenciálu

Tuto skupinu ve vnímání respondentů reprezentují primárně tzv. gastarbeiteři, v případě malého města v jižních Čechách je to vietnamský podnikatel zaměřený na rakouskou klientelu a v případě Brna částečně také vysoce kvalifikovaní migranti.

Gastarbeiteři představují cizince přicházející do měst za nízkokvalifikovanou prací, přičemž jejich pobyt je reprezentanty města a často i samotnými cizinci považován za dočasný, jejich hlavním cílem je vydělat si peníze a nikoli se dlouhodobě začlenit do většinové společnosti (Topinka a Janků, 2018, s. 90–95). Města jako Plzeň, Hranice a Hořovice mají ve svém okolí velké průmyslové zóny, kde pracuje většina cizinců na nízkokvalifikovaných pozicích.

Oni jsou ti Ukrajinci hodně uzavření. Ty Rumuni asi taky. U těch Ukrajinců je hodně alkohol, takže tam policie zasahuje dost často, protože když jsou tady sami, tak co mají dělat. Chodí do práce, pak si nakoupí v Lidlu chlást a pijí. Pak je tady pár rodin, že jsou tady i manželé a mají děti na té Ukrajině. A ty peníze, co tady vydělají, posílají na tu Ukrajinu, jsou to lidi, co jsou tady dlouhodobě už, třeba 7–8 let, a vždycky jenom na nějakou dobu jedou zpátky

na tu Ukrajinu. Tak oni nemají tu potřebu si sem ty děti brát, protože tady mají takovou volnost (úřednice, Hořovice).

Já si nemyslím, že my jako město bychom měli problémy s cizinci. Že by dělali nějaký bordel. To jsou lidi, kteří si přijedou vydělat peníze, takže se ani netahají po hospodách. Když se budu bavit o Ukrajincích, tak si přijedou vydělat kačky a jedou zpátky domů (politik 3, Hranice).

V případě Havlíčkova Brodu, kde největší skupinu cizinců představují Mongolové pracující pro japonskou firmu Futaba Czech, respondenti sice jejich začlenění do společnosti hodnotili pozitivně, nicméně z dlouhodobé perspektivy akcentovali, že tito cizinci ČR neberou jako cílovou destinaci.

Většinou oni jsou v ČR pět let. Po získání trvalého pobytu odchází za práci do Schengenu, většinou do Švédska a do Francie. Nikde to není zveřejněné, ale jsou to fakta u všech, ne jenom v Brodě, ale v Praze, v Brně, v České Lípě. Všichni získají trvalý pobyt a odejdou. Otevrou se jim brány Schengenu a všichni odejdou (expert 2, personalista firmy Futaba Czech, Havlíčkův Brod).

Zásadní z pohledu integrace je, že respondenti u těchto cizinců nepředpokládali, že se ve městě usadí a stanou se plnohodnotnými spoluobčany města. Nevnímali tedy ani potřebu tvorby integrační politiky a s tím souvisejících opatření, která by podpořila začleňování těchto cizinců ve městě.

Město přítomnost cizinců vnímá dočasně, a že by bylo dobré, kdyby vypadli. Protože neplatí za ty popelnice, ale za to nemůžou ti cizinci. Kdybychom jim dali byt a přihlásili je sem nějakým způsobem k bydlení, no tak by museli platit a věřím, že by jich spousta platila. Že by chtěli normálně žít, ale tady se jim spíše házejí klacky pod nohy, co se týká toho vedení... Já vím, že i třeba z toho stavebního odboru ten vedoucí má opravdu názor, že ať vypadnou, co tady mají dělat nějakí Bulhaři, co s nimi budeme dělat. To samé je finanční odbor, oni za nic neplatí, tak ať táhnou. A všechno to vychází z toho, kdyby to město, je to můj názor, nevím, nejsem psycholog, ale kdyby se zástupci toho města k této problematice stavili pozitivně, snažili se, tak i ti obyvatelé toho města časem začali se k tomu stavět taky pozitivně (úřednice, Hořovice).

Spojitost mezi postoji k cizincům a problémy s ubytovateli těchto cizinců akcentovalo vícero respondentů.

Pokud mám hodnotit přítomnost cizinců ve městě, tak mě spontánně napadne, že jsme rádi, že s nimi nejsou problémy. Neexistuje tady výrazný problém toho typu, že by dělali nepořádek,

že by se chovali agresivně. Oni jsou spíše nějakým způsobem trpěni. A nemáme tady problém s tím, že by se někdo pokoušel nějakým způsobem odtud dostat, město má jeden jediný problém, a to spíše působí Češi než cizinci, a to jsou ty nelegální ubytovny (starosta, Hořovice).

Za významnou postojovou pozici lze na základě výpovědí respondentů považovat nevnímání cizinců vykonávajících prekérní formy zaměstnání v průmyslových zónách za sociálně potřebné.

V mé praxi na sociálním odboru města se s cizinci téměř nepotkávám, není to naše cílová skupina, protože my se tady zabýváme sociálně potřebnými. Pokud tu cizinci jsou, tak tu bývají přes agenturu, takže k nám se ani nedostanou, protože jsou pracující, mají zázemí, mají ubytování, které jim zprostředkuje agentura (úřednice 1, Hranice na Moravě).

Redukce holistického vnímání situace gastarbeiterů ohledně jejich pracovního výkonu potvrzuje závěry mnohých odborníků, že tato skupina představuje soudobý prekariát s nejistými perspektivami integrace (Ramírez et al., 2021).

Když jsme je (Rumuny) dělali v roce 2018, tak přijeli lidi, co neuměli číst a psát. To byla divoká doba. To se volalo, překupovali se lidi. Někdo zavolal, mám 10 Rumunů, kolik mi dáš, když ti je dovezu zítra? To byla doba, kdy se ti občané cítili v nebezpečí. Protože tady byly takové individua. Já si myslím, že to už pominulo, už je tady větší procento Ukrajinců. Ti Ukrajinci tak moc nevadí. Když se dva Maďaři baví, tak nevíte, o čem se baví. Ten Ukrajinec splyne, když jde v tričku po ulicích, tak nikoho neobtěžuje, nikomu to nevadí. Ukrajinci jsou klidnější, pokornější. Jsou na nás závislí. Maďar je pán té situace (expert, pracovní agentura, Hranice).

Ve městech, kam přišlo větší množství gastarbeirů najednou, respondenti potvrzovali počáteční negativní postoje většinové společnosti, která se obávala nárůstu kriminality ve městě.

My jsme ty problémy v Hranicích taky měli, protože v době zhruba před 6–7 lety, kdy sem ve větším měřítku za práci začaly přijíždět s těmi nadnárodními firmami pracovní síly, které jsou najímány především kvůli výšce platu, který jim ty firmy dělají. Tak tady ze dne na den vznikaly zkrátka komunity, které byly poměrně rozsáhlé, protože tady v této chvíli je tady někdo 500–600 cizinců, kteří jsou řádně evidováni na cizinecké policii. Nicméně když se někde objeví najednou takový počet cizinců, tak jsou zkrátka vidět. Jsou vidět v obchodních centrech, v restauracích, večer v hospodách. K tomu přidali to, že se samozřejmě začali nějak chovat, protože pokud pošlete do světa někam 100–200 chlapů bez rodin, tak pracují, ale jak mají volno, tak co mají dělat. Většina se přesune do hospod, tam se posilní a začnou dělat ve městě věci,

které se občanům nelíbí. Ty skupiny velký chodí pod vlivem alkoholu přes různá sídliště a jiné záležitosti a to je ta věc, kdy se všichni na ně koukají z balkonu, začínají se bát, začínají frkat a začínají problémy (politik 1, Hranice).

Město Havlíčkův Brod zažilo s příchodem prvních skupin Mongolů v roce 2008 výrazné nepokoje, které se rozhodlo řešit ve spolupráci s Ministerstvem vnitra realizací emergentních projektů obcí, které se zde dělají doposud, nyní již pod názvem „integrační projekty obcí“.

Vzhledem k tomu, že jsme jako vesnice, takže místní obyvatelé s příchodem cizinců nebyli na to nachystaní. Takže vznikaly různé iniciativy, aby ti cizinci odešli, vznikaly diskuze, jestli tady ty cizince mít, či nemít. Potom se tady spojovali, bylo tady období, kdy v tom severu Čech byli rozbroje s téma Romama a demonstrace, protivládní akce a jedna z těch buněk, která pořádala na tom Ústecku, měla centrálu v Ledči nad Sázavou. Část té buňky se věnovala právě nám Brodu. Takže tady bylo pálení mongolských vlajek před radnicí, v místní dopravě vylepování letáků, že cizinci tady zavlčou tuberu. Že ty děti ve školách budou na tom špatně, protože učitelé se budou více věnovat dětem zahraničních cizinců, kteří česky neumí. Byla tady velká averze vůči mongolské komunitě, takže my jsme v roce 2008 oslovili Ministerstvo vnitra, odbor azylové migrační politiky a snažili jsme se právě s nimi najít na to řešení (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Další skupinou cizinců bez integračního potenciálu jsou z pohledu respondentů z malého města v jižních Čechách vietnamští podnikatelé. Na rozdíl od respondentů z jiných měst, kteří naopak Vietnamce často zmiňovali coby snaživé a jejich děti za skvěle integrované, lze v malém městě v jižních Čechách – kde je populace Vietnamců kolem 20 % z celkového počtu obyvatel města a jejich obchodní zájmy se neorientují na Čechy, nýbrž na Rakušany – vnímat výrazný segregační trend.

A z osobního pohledu, tím, že já bydlím na Studánkách, kde vlastně je to vesnice outletu, wellness, kosmetiky, nehtů a tak, jo a tím, že jsem členkou Komise pro integraci cizinců, vnímám to tak, že je tady dost velké napětí mezi majoritou a minoritou. S tím, že přijde mi tím, že je vietnamská komunita taková uzavřenější a tím, jak jich je tu hodně, tak už ani nemají potřebu se nějak začlenit mezi obyvatele města. Protože oni už tady mají tu svoji komunitu a fungují v pohodě. A zase cítím z druhé strany od těch místních, že tím, jako oni neznají, nebo nedodržují pravidla, co se týká pálení odpadů, nebo tak, tak jsou tu celkem jako třenice. Je tu takové napětí (úředník 2, jižní Čechy).

Specifickou skupinou migrantů s omezeným integračním potenciálem jsou vysoce kvalifikovaní migranti, tzv. expati. Tito migranti obvykle setrvávají v mezinárodní (často anglofonní) komunitě, separované kulturně i sociálně od majoritní společnosti. Na tuto skutečnost upozorňovali ve svém výzkumu již Rákoczyová, Trbola a Vyhliďal (2011) a následně Topinka et al. (2020) ve výzkumu, který zadala organizace Brno Expat Centre.

Ta motivace učit se česky byla velmi rozporuplná, že ta motivace je velmi nízká s tím, že pracují v zaměstnání, kde se nepožaduje čeština a ví, že v případě, že tam skončí, tak půjdou do jiné firmy, kde zase nepotřebují češtinu. Tak se tu češtinu učí dle svých osobních důvodů, nebo pokud jim to zaměstnavatel platí. Je tam snaha každého to zkusit a zvláště pokud to integrační centrum nabízí zdarma, tak se toho zúčastnit, ale mám pocit, že potom základním kurzu málokdo pokračuje. My se s tím potýkáme, že vlastně nízká motivace k získávání kompetencí v té češtině je něco, co dlouhodobě ohrožuje nějaké setrvání těch cizinců tady. Oni když se po 3–4 letech se rozhodují, jestli tady zůstat ještě déle, jestli když si tady najdou partnera či partnerku, ať už z Česka nebo odjinud, třeba tady budou zakládat rodinu a ta jazyková bariéra je pro ně pak významná, že neustále jsou odkázaní na další pomocné služby, nemůžou si vytvořit okruh mimo ty kolegy v zaměstnání (expert 5, Brno Expat Centre, Brno).

Typová pozice 2b: Cizinec jako našinec

Někteří respondenti akcentovali, že nedělají mezi cizinci a Čechy rozdíly a přítomnost cizinců ve městě vnímali jako přínosnou či přímo nezbytnou pro udržení jeho rozvoje.

Já si myslím, že se na ně (cizince) hledí jako na každého jiného obyvatele města. Kdo se tady chová slušně, snaží se tady pracovat, být přínosný pro město, tak si myslím, že se na ně vůbec nehledí nějak zvláště. Jak jsou asi ty procesy nastaveny pro ně, tak já si nemyslím, že je problém. Problém vzniká, když se něco děje, když nějaký proces nefunguje a myslím si, že je pak úplně jedno, jestli je to Plzeňák, cizinec a já nevím kdo. Když se nechová slušně, nebo neplní nastavené režimy, které ve městě fungují, tak se k němu podle mě přistupuje úplně stejně a naopak, když vše funguje, tak se k němu taky přistupuje stejně (úředník 2, Plzeň).

To, že se mezi cizinci a Čechy nečiní žádné rozdíly, bylo na základě výpovědí respondentů často orámováno požadavkem na dodržování společenských a kulturních norem, tedy principem občanské integrace.

Takže si myslím, že tady běžně se lidi setkávali s tím, že tady někdo delší dobu žil. Byli tady Korejci. Jsou tady Vietnamci. Jsou tady lidi, kteří z Ukrajiny mnoha léta sem jezdí za prací.

A pokud ti lidi komunikují a ty pravidla dodržují, tak postupně si lidi na ně zvyknou a nemají na ně připomínky. Dneska všichni jak chodí nakupovat k Vietnamcům a pokud jim vyhovuje ten sortiment, který oni dělají. Ale v momentě, kdy ti lidi se začnou chovat jinak, než ta společnost očekává, tak začnou ty problémy (politik 1, Hranice).

Postoj k cizincům byl také rámován rozdílným přístupem k právům občanů a cizinců, i srovnáváním se se situací v západních zemích EU, kde jsou sice podle respondentů s integrací migrantů problémy, vše je ale nutné chápat v rozdílném kontextu imigrační historie jednotlivých zemí.

Samozřejmě občané města mají různá práva na bytovou politiku, potenciálně jsou vyšší, protože se vážou na občanství. A na druhou stranu jsme v minulosti i pomáhali různým politickým uprchlíkům apod. Ale je pravda, že jinak přistupujeme k té věci jako podle mě jakoby formou a buď aplikujeme nějakou vlastní sociální politiku nebo prostřednictvím neziskových organizací, kteří se tím zabývají, mají know-how a umí to výrazně líp než kluci z poza stolu. Proto si myslím, že to není takové dominantní, buď tu obavu nemáme, že může dojít k podobnému vývoji jako na západě, ale já si spíš myslím, že to je opodstatněný tu obavy nemít a spíše přistupovat k těm lidem jako, jestli jsou Češi nebo cizinci, v zásadě je to úplně stejný. Nebo stejný minimálně v řešení těch sociálních problémů (politik 1, Plzeň).

V případě Brna někteří respondenti přímo zdůrazňovali zájem města o migranty a jeho proaktivní přístup.

Máme tady obrovské rozvojové plochy spíše pro vědeckou činnost. Dlouhodobě se snažíme nebýt montovnou ale mozkovnou. Máme tady technologický park, což je taková líheň našich nebo mezinárodních podnikatelských aktivit směřujících spíše k moderním technologiím a k mozkovně než k montovně. Máme tady mezinárodní letiště a všechno tohle jsou faktory, které jsou přátelské vůči zahraničním firmám a lidem ze zahraničí, kteří by zde chtěli pracovat (politik 3, Brno).

Výjimečnost přístupu města Brna potvrzuje i respondentka hodnotící přístup města Hranice.

Zájem města o cizince souvisí s citlivostí té obce. Případně v okamžiku, kdy by přijeli cizinci, kteří by dělali významné problémy, tak by se to řešilo. Takový ten přístup, který měli v Brně, že si řekli, ano, my tady ty cizince chceme, vytvoříme si pro ně podmínky, aby oni k nám chtěli, tak to v Olomouckém kraji moc nevnímám, že by ty města to měly tak postaveny, že by předjímalý, ano demograficky je to jasný, jak to u nás vypadá, stejně ty cizince

potřebujeme, takže chceme, aby sem přicházeli, takže je budeme podporovat, aby šli k nám (expert 1, Hranice).

Prointegrační přístup k migrantům s sebou nese také požadavek na pochopení české kultury, avšak nikoli asimilaci do české kultury. Toto rozlišení je opět příznačné pro občanský model integrace.

Přiznám se, že je nevnímám nikterak odlišně ve srovnání s jinými skupinami obyvatel. Nějak se zde integrovali a nevnímám to jako problém. Jsou naroveň postaveni všem skupinám obyvatel, ať už se týká chování, porušování nějakých předpisů atd. Není to nic mimořádného, je to naprosto přirozené, jako ostatní skupiny obyvatel. Možná krátkodobě to problém byl, než pochopili českou mentalitu, českou kulturu. Dneska jsem tady zaznamenal třeba i smíšené manželství. Třeba Čech si vzal Mongolku. Není žádný problém... (politik 1, Havlíčkův Brod).

Pojetí integrace

Pojetí integrace velmi úzce korelovalo s typizací životních drah respondentů. Respondenti prezentující typovou pozici „interkulturně senzitivní odborník“ byli znalí teoretických konceptů sociálních politik a užívali je také ve svých odpovědích na otázky zjišťující jejich chápání pojmu integrace. Respondenti příslušející k typové pozici „interkulturně senzitivní laik“ či „laik bez vazby na cizince“ integraci chápali především coby přizpůsobení se cizinců normám většinové společnosti, což představuje asimilační model soužití migrantů a domácí populace.

Typová pozice: Integrace je oboustranný proces prospěšný pro všechny

Obsahově respondenti akcentovali zejména oboustrannost procesu integrace, tj. zapojení jak migrantů, tak většinové společnosti a zdůraznění přínosu jak pro cizince, tak pro většinovou společnost.

Já jsem to pak přejal do malého města v jižních Čechách, že bychom integrační politiky měli mnohem lépe obhajovat před širším spektrem lidí. Že bychom měli říkat, což je skvělý marketing a je to i pravda, že integrace není jenom pro cizince, ale integrace je pro všechny lidi, i pro Čechy. Tím, že zlepšíme situaci. Tím, že naučíme člověka Rumuna chodit na úřad tady v Brně, tak tím pomůžeme těm lidem, kteří jsou za přepážkou, a pomůžeme i obyčejným dalším lidem, kteří nebudou muset řešit nějaký konflikt proto, že nějaký Rumun neví, kam má jít, nebo skončil na ulici, protože se nemá na koho obrátit (úředník 1, jižní Čechy; typová pozice: interkulturně senzitivní odborník).

Chápání integrace jeden z respondentů vyjádřil prostřednictvím definování integrovaného cizince a Čecha. Toto pojetí zrcadlí principy modelu občanské integrace, tj. oboustrannost procesu integrace, respekt k právnímu rámci přijímající země a možnost uchovat si vlastní kulturní normy za předpokladu, že nejsou v rozporu s daným právním rámcem. Současně akcentuje, co má zajistit právní stát pro všechny obyvatele, což je v tomto případě bezpečnost (viz kap. 1.2.2).

Integrovaný cizinec, to je pro mě někdo, kdo tady může bezpečně žít, i na základě svých kulturních zvyků, které zároveň nezasahují do právního rámce, který tu máme. To znamená, že neomezuje svobody jiných lidí. Tohle je úplně pro mě jasná definice toho, co je integrovaný cizinec. Naopak, já bych i řekl, co je integrovaný Čech. Já bych řekl, že je to úplně stejný. Člověk v tomhle prostoru má chuť žít, není ohrožován, což má zajistit obec a ten stát, a zároveň může udržovat svoje kulturní a náboženské tradice, ale nesmí tím samozřejmě omezovat svobodu někoho jiného, protože to je pro nás ta nejvyšší právní hodnota (politik 1, Plzeň; typová pozice: interkulturně senzitivní odborník).

Pojetí integrace bylo některými spojováno se snahou odlišit politiku integrace od politiky migrace, včetně jejich kompetenčních vymezení. Význam aktivní role města v integraci je podle jednoho respondenta legitimizován obrazem neúspěšné integrační politiky západní Evropy, v tomto případě Francie.

Spoustu obyvatel těch měst vůbec neví, jak ten systém funguje a oni samozřejmě si z drtivé většiny myslí, že vlastně magistrát může za to, že sem je zvětšený příliv cizinců, že je sem schválně taháme. Ty lidi útočí v těch dopisech, v emailech, jestli to tady chceme mít jako v Marseille. Setkáváme se s takovými názory a my musíme velmi trpělivě těm lidem vysvětlovat, že nemůžeme ovlivnit to, kolik těch cizinců tady přijde, ale můžeme ovlivnit to, jak se tady budou integrovat. Ano, pokud k tomu přistoupíme, jako kdysi k tomu přistupovala Francie s první generací, kdy zvolili princip, že je nastěhovali na předměstí a zaintegrujte se sami, chodte do práce a ať o vás nevíme. To ji vykrystalizovalo za desítky let to, co tam teďka mají. Potýkají se s tím, že druhá, třetí generace těch cizinců má francouzské občanství, ale necítí se být Francouzi a spíše jsou nepřátelsky naladěni vůči většinové společnosti. Tady si myslím, že je potřeba, aby samospráva byla proaktivní. A ano, bylo by dobře, kdyby mohla ovlivňovat, kdo přijde do města, ale nevím, jak by to legislativně bylo proveditelné, abychom nenarazili (úředník 2, Brno; typová pozice: interkulturně senzitivní odborník).

Přínosy integrace respondenti reflektovali jak v socioekonomické oblasti, tak v oblasti kulturní a náboženské, opět s akcentem na zajištění prevence konfliktů mezi majoritou a migranty a snahou poučit se z neúspěchů zemí západní Evropy.

Dobře zvládnutá integrace přináší benefity celému městu, ať již ve formě lepšího využívání potenciálu cizinců ve městě, sociální či bezpečnostní prevence a celkovému růstu kvality života všech obyvatel města, kteří mohou těžit nejen z většího investičního potenciálu města, ale ve výsledku i z mezd cizinců, kteří v Brně pracují a minimálně jejich část zde utrácí. Byť má následující vyjádření v současném diskurzu mají spíše negativní konotaci, tak je nutné uvést, že obyvatelé města mohou těžit i z poznávání jiných kultur (jejich tradic, zvyklostí, kuchyně) a dochází tak k vzájemnému kulturnímu obohacení za předpokladu, že toto obohacování bude plně v souladu s platnou legislativou. Za přínosné určitě nepovažujeme případné kulturní či náboženské praktiky některých cizineckých komunit, které jsou v přímém rozporu s našimi zákony, přičemž jako příklad můžeme uvést problematiku sňatků s dětmi či otázky krevní msty, která se u nás zatím nevyskytuje (nebo jen ojediněle), ale státy západní či severní Evropy se s tímto již delší čas potýkají (politik 1, Brno; typová pozice: interkulturně senzitivní laik).

Typová pozice: Integrace znamená prevenci problémů s cizinci a jejich přizpůsobení se Podnětný poznatek je, že spolupráce interkulturně senzitivních odborníků s interkulturně senzitivními laiky má vliv i na změnu názorů týkajících se integrace u negativně předpojatých osob. Důraz je zde kladen na prevenci problémů plynoucích ze soužití příslušníků odlišných kultur.

Když jsme skládali kandidátku, když jsem ji skládal, tak tam byl úředník (pozn. úředník 1) on dělal na magistrátu v Brně, tak to byla jedna z věcí, která nás společně napadla hned na tom začátku, že bychom se měli na tu integraci zaměřit. A jak jsem říkal na začátku, proč jsme to udělali, že opravdu chceme předcházet nějakému většímu problému. Ne, že by vyslovené ty problémy byly, ale chceme jim spíše předcházet. Nebo spíše se to drží pod pokličkou. Takže to jsme si tak spolu na začátku vymysleli, že do toho půjdeme a že zkusíme to předhodit na radě města, jak se k tomu bude tvářit, tam jsme měli 2–3 jednání na vysvětlování a nebylo to, že by všichni hned nadšeně na komisi schválili. Ale pochopili to dobře, protože samozřejmě jak jsem řekl, problém je v tom, že jak se řekne integrace v Čechách, tak všichni mají pocit, ta většina, že lezete někomu do zadku, že teď tady budeme pro Vietnamce a úřad bude řešit Vietnamce (politik 1, jižní Čechy; typová pozice: interkulturně senzitivní laik).

V jiné výpovědi je na jedné straně akcentována rovnost cizinců a majority, současně je však kladen požadavek na přizpůsobení se.

Co pro mě znamená integrace? To, že jsme si všichni rovni. V podstatě cizinci jsou na naší úrovni. Plnohodnotní obyvatelé, kteří akorát nemají při sčítání lidu nebo v rodném listu národnost česká... S tím, že když já budu chtít žít v Pákistánu, tak se budu muset přizpůsobit jejich stylu života. Pokud chcete žít tady v Brně, fajn, není problém, ale přizpůsobte se našemu stylu života (politik 3, Brno; typová pozice: interkulturně senzitivní laik).

Obdobnou logiku vnímání integrace jako potřeby přizpůsobení se nese i výpověď dalšího respondenta, podle něhož jsou aktivity přispívající k adaptaci (jazykové kurzy, poradenství pro cizince, multikulturní festivaly apod.) aktivitami projektu města.

Co je ta integrace pro nás? Pro mě to je nějaký komplex nějakých aktivit, které děláme v našem projektu, kdy se snažíme, abychom ty cizince co nejsnáze adaptovali do většinové společnosti (úředník 1, Plzeň; typová pozice: laik bez vazby na cizince).

Vícekrát respondenti za integrované cizince označovali mladé Vietnamce, kdy opět oceňovali a zvýznamňovali jejich schopnost se přizpůsobit a být ekonomicky soběstačnými.

Kdo je podle mě úspěšně integrovaný cizinec? Ti Vietnamci třeba. Že se naučí jazyk, že tady vychodí českou školu (myslím děcka, ne ti dospělí). Že jsou schopni tady normálně pracovat, podnikat. Nemají potřebu využívat sociálního systému. Nevyužívají ho, protože jsou takoví pilní, pracovití a jdou sem žít a existovat. Už to, že si tady vezmou někoho českého národnosti, nebo jiné. Mám v hlavě tiskovou mluvčí policie, že jsou schopni tady zapadnout a s tou republikou se sžít a chovají se jako Češi. Hlásí se k České republice jako ke své vlasti. Třeba přijmou to občanství. To je známka integrace. Dokážou se bavit s Čechy bez nějakých předsudků (politik 3, Hranice; typová pozice: laik bez vazby na cizince).

Souhrnně lze tedy říci, že se hodnocení situace cizinců ve městě obecně vyznačovalo tendencí vnímat je coby nositele skupinové identity a obdobně také příslušníky domácí populace. Diferenciace rolí jednotlivce, skupiny a instituce v procesu integrace (jak na straně imigrantů, tak na straně majoritní společnosti), na jejíž význam upozorňuje ve svém modelu pro studium integračních procesů Penninx a Garcés-Mascareñas (2016), nebyla respondenty v podstatě reflektována.

5.2 Institucionální zabezpečení a strategie integrace cizinců na úrovni města

Pro hodnocení institucionálního zajištění agendy integrace na úrovni města se jako klíčové ukázalo pět následujících hodnotících kategorií: existence/neexistence specifických orgánů či pracovních pozic, které mají integraci cizinců na starosti; kvalita spolupráce mezi odbory městských úřadů/magistrátu; kvalita spolupráce mezi politiky a zaměstnanci městských úřadů/magistrátu; kvalita spolupráce s integračními centry; realizace projektů zaměřených na integraci cizinců.

Výzkum ukázal, že institucionální ošetření integrace cizinců je do značné míry závislé na zájmu politické reprezentace o toto téma, je tedy výrazně podmíněno volebním cyklem. V Brně a v malém městě v jižních Čechách je integrace cizinců politicky exponovaným tématem. V malém městě v jižních Čechách došlo v rámci povolební restrukturalizace na podzim 2022 k organizačním změnám, které znamenaly potlačení agendy integrace cizinců v politice města. Schválená Strategie integrace cizinců ve městě Brně stabilizuje agendu integrace i v kontextu povolebních změn, nicméně k 31. 12. 2022 zde ukončila pracovní poměr klíčová pracovnice magistrátu, označovaná kolegy za „*tahouna integrace*“. Evaluaci naplnění strategie tak lze činit až v dlouhodobějším měřítku.

Hodnocení koncepčního přístupu měst k integraci cizinců bylo v rámci výzkumu ověřováno tím, zda mají jednotlivá města vytvořený koncepční nebo programový dokument, který by se specificky tématem integrace zabýval.

Brno představuje město s nejrozvinutější institucionální strukturou. Od roku 2001 zde existuje Poradní orgán statutárního města Brna pro otázky integrace cizinců⁴⁰, jehož předsedou je radní pro oblast kultury a tajemníkem vedoucí oddělení sociálního začleňování. Téma integrace cizinců je také začleněno do oblasti sociálních služeb, kterou má v gesci 4. náměstek primátorky města Brna řešící současně agendu v oblasti investic, dopravy a implementace evropských fondů.

Na úrovni magistrátu je klíčovým aktérem Oddělení sociálního začleňování, které má na starosti agendu integrace cizinců a osob používajících mezinárodní ochranu. Současně v rámci tohoto oddělení existují speciální pozice: poradce pro cizince, koordinátorka

⁴⁰ Tyto poradní orgány vznikly v návaznosti na usnesení vlády č. 1266 z roku 2000, které k jejich založení primátory statutárních měst Prahy, Brna, Ostravy a Plzně přímo vyzvalo (Rákoczyová a Trbola, 2008, s. 39)

interkulturní práce a interkulturní pracovníci. Do určité míry se integrací cizinců zabývá i odbor strategického rozvoje, který ze strany města zajišťuje financování pro společnost Brno Expat Centre.

Nutno ovšem poznamenat, že zmíněné specifické pozice na oddělení sociálního začleňování nejsou integrovanými pracovními místy na úřadě, ale jedná se o pozice projektové, které jsou z podstaty věci dočasné a navíc poměrně administrativně zatěžující.

Dobře, na tu nejistotu projektovou už jsem si zvykla, ale je to nejistota i pro ty moje lidi, kteří nevědí, co bude. Přidává ti spoustu práce, že stále řešíš, jaké jsou další výzvy. To je to samé jako v neziskovce. To, co je jiný, je, že v neziskovce si napíšeš projekt a jedeš, ale v té samosprávě pokaždé neskutečné schvalování, několikanásobná kolečka, strašná spousta práce, strašná spousta materiálů, furt ti někdo někde nadává, furt něco měníš, furt řešíš, aby to někoho neprovokovalo. Je to navázáno na ohromné procesy, které jsou strašně náročné, a zabírá ti to hrozně moc času navíc (úředník 1, Brno).

V Brně je velmi proaktivní vazba mezi politiky a zaměstnanci magistrátu, což se projevuje zejména v činnosti výše zmíněného Poradního orgánu statutárního města Brna pro otázky integrace cizinců.

Tenkrát to vzniklo, byl to formální a fungující orgán, my jsme z toho udělali řídicí skupinu strategii integraci cizinců, zeštíhlili jsme to, dali jsme tam fakt aktivní lidi, takže teďka je takový mnohem akčnější a něco dělá. Oni jsou ti, kteří předkládají nás, strategii, akční plány radě, oni jsou ti, kteří řídí tu strategii. Takže i oni sami vlastně hodně připomínají, že tam musí být ta pozice na tu integraci, že jim je jasné, že bez toho se to časem rozpadne. Akorát musíme počkat, až bude období, kdy se neškrtná z rozpočtu, kde se může (úředník 1, Brno).

Specifikem města Brna je výrazné zastoupení „interkulturně senzitivních odborníků“ v řadách zaměstnanců oddělení sociálního začleňování a vysoké angažmá jedné z pracovnic oddělení, díky níž magistrát realizuje projekty, které umožnily vznik strategie integrace cizinců ve městě Brně a zaměstnání interkulturních pracovníků na magistrátu.

Jestli jsem nepostradatelná? Já bych byla ráda, kdyby to jako nebylo, ale zrcadlí mi to teda i kolegové z poradního orgánu, nebo další, co spolupracujeme víc z těch organizací, tak mi taky říkají, že si neumí představit, co by se stalo s tou integrační politikou, kdybych já odešla. A mně se to taky vůbec nelíbí, protože já mám taky nějaký soukromý život a spoustu dalších věcí a taky

nemám ráda pocit odpovědnosti za spousty dalších lidí. Asi to tak ale zatím je (úřednice 1, Brno)⁴¹.

Spolupráci mezi jednotlivými odbory magistrátu zaštiťuje sociální odbor, konkrétně Oddělení sociálního začleňování, které se snaží téma integrace zasadit do mainstreamových politik magistrátu. Zdejší zkušenost ohledně spolupráce s odbory je různorodá, odvisí od míry kontaktu odborů se samotnými cizinci.

Odbor školský a zdravotnický, to jsou takové dva poměrně dost rigidní odbory, dost zpátečnické, neradi dělají nové věci. My jsme se navázali přímo na organizace, subjekty, které jsou pod nimi zřizované. To znamená na základní, mateřské školy, nebo přímo na zdravotnická zařízení a tam ta spolupráce funguje velmi dobře. Pak jsou ale odbory doprava, živnostník, odbor životního prostředí, protože ty řeší odpady, tak se pravidelně setkávají s cizinci, ti naši spolupráci hodnotí velmi pozitivně, protože těm jsme přeložili do všech těch jazyků, co děláme, informace právě veřejně dostupné v letáčích o tom, kde, jak a proč je nutné platit odpady. Díky tomu se zvýšil výběr plateb za odpady od cizinců, protože najednou zjistili, že mají povinnost u odboru, o kterém vůbec nevěděli. Je tam dělící linie podle toho, jak moc přicházejí s cizinci do styku a je to logické. Jestli přicházíte do styku s cizincem jednou za rok, tak ty naše služby ke svému životu nepotřebujete (úředník 2, Brno).

Politická reprezentace města Brna si je také vědoma úskalí souvisejících s faktem, že integrace cizinců je realizována prostřednictvím projektů.

Z dlouhodobého pohledu se jeví jako systémové problematiku integrace cizinců a realizační tým financovat primárně z finančních prostředků města. V současné době tvoří na území města Brna již cca 10 % všech obyvatel cizinci. Jejich integraci tak není možné přehlížet či podceňovat, pokud se do budoucna nechceme potýkat s potížemi z nezvládnuté integrace, kterým čelí některé státy západní a severní Evropy (politik 1, Brno).

Brno jako jediné ze zkoumaných měst má vytvořenou *Strategii integrace cizinců na území města Brna pro roky 2020–2026* a na to navazující akční plán. Tento dokument je propojen s dalšími strategickými materiály, jako jsou *Komunitní plán sociálních služeb města Brna pro období 2020–2022*, kde se zmiňují cizinci ohrožení sociálním vyloučením společně s Romy, či dokument *Regionální inovační strategie Jihomoravského kraje 2021–2027*, který je důležitý

⁴¹ Rozhovor se konal 13. 3. 2021. K 31. 12. 2022 pracovnice ukončila pracovní poměr na Magistrátu města Brna.

ve spojitosti se snahou přivést do kraje kvalifikované migranty. Většina respondentů oceňovala proces tvorby strategie, který byl založený na participaci velkého množství subjektů, a současně vyjadřovala i obavy, jaký význam strategie bude mít v dlouhodobé perspektivě.

Nevím, co od strategie čekat. Bylo kolem toho hodně práce a hodně setkání. To jsou nějaké nástroje té veřejné správy, kterým já moc nerozumím, jak to bude fungovat, jak je to vymahatelný, co se s tím bude dělat. Tam je spousta skvělých nápadů, doporučení, kdo by to mohl dělat, kolik to bude asi stát, ale v důsledku si myslím, že záleží jenom, kdo se k tomu přihlásí a kdo to bude chtít realizovat a kde se na to vezme prostředky (expert 5, Brno Expat Centre, Brno).

Plzeň má vytvořenou institucionální strukturu integrace cizinců, která na rozdíl od Brna vykazuje spíše sestupnou tendenci. Obdobně jako v Brně vznikla v roce 2001 Komise pro otázky integrace cizinců fungující jako poradní a koordinační orgán Rady města. Později byla začleněna do Komise pro sociální věci, cizince a integraci menšin.

Tady byly historicky rady pro národnostní menšiny integraci cizinců, dávaly nějaké drobné granty svého času, ale po posledních volbách, protože se zájem o to téma, paradoxně říkám zmenšil, tak se to integrovalo do sociální komise (politik 1, Plzeň).

Z politické reprezentace má agendu integrace cizinců na starosti náměstkyně primátora pro oblast kultury, památkové péče a sociálních věcí, jejíž zapojení respondenti z řad expertů vnímají spíše jako symbolické.

Ale ona tomu opravdu nerozumí a za tři roky, když to děláte z kanceláře s minimální schopností navštěvovat služby a ptát se a získávat si informace, tak prostě zůstanete na té pozici toho vítače, který někde přijede přeštipnout drátek a nejde pod tu pokličkou (expert, Charita, Plzeň).

Z odborů magistrátu se v Plzni tématem integrace cizinců nejaktivněji zabývá sociální odbor. Nicméně dřívější pozice pracovníka pro integraci cizinců, který byl kontaktní osobou pro cizince na magistrátu, byla změněna na pozici projektového manažera pro oblast cizinců, který pouze administruje integrační projekty města. Přímou práci s cizinci se zde zabývají nevládní organizace. Aktivní spolupráce mezi náměstkyní pro sociální věci a sociálním odborem nebyla zmiňována. Význam nevládních organizací pro realizaci integrace ve městě zmínilo vícero respondentů.

Když se budu bavit čistě o cizincích, tak si myslím, že jsou to primárně neziskové organizace, které jsou v terénu a dělají pro nás terénní služby třeba na ubytovnách. To přinášejí ty informace a nejvíce nás tlačí k těm řešením (politik 1, Plzeň).

Spolupráce mezi jednotlivými odbory se potvrdila pouze mezi sociálním odborem a odborem školství. Významným tématem je pro město neplacení za odpady a jízdné ze strany cizinců a bydlení.

Já právě s nimi (pozn. zaměstnavateli) diskutuji i to, jakým způsobem přistupují k využití veřejné dopravy a podobně. Protože velmi často ti cizinci neplatí za tu veřejnou dopravu. Dopravní podnik s policií provádí zvláštní akce dohromady, kdy zastaví ten trolejbus a všechny kontrolují. Ti, co jsou na tom dobře, přechází do trolejbusu, který dále pokračuje paralelně dál, jsou to velké akce. Nicméně se ukazuje, že je velké procento, které nezaplatí. Diskutujeme se zaměstnavateli, jestli by to nemohli použít třeba jako bonus, kde třeba koupí těm zaměstnancům předplatné apod. Přiznám se, že zatím nějakou velkou odezvu nemáme (politik 1, Plzeň).

Z koncepčního pohledu má Plzeň zpracovaný *Akční plán podpory a spolupráce v práci s cizinci a národnostními menšinami na území města Plzně 2021–2022*, který je zaměřený na formulaci aktivit realizovaných v rámci dotací MVČR poskytovaných na projekty obcí věnujících se integraci cizinců. Jako hlavní priority dokument definuje zvýšení informovanosti cizinců, výuku českého jazyka a překlady webových portálů města do cizích jazyků.

Havlíčkův Brod a Hořovice představují menší města, kde agendu integrace zaštiťuje sociální odbor a politická reprezentace o integraci nejeví velký zájem. Havlíčkův Brod od roku 2009 realizuje integrační projekty obcí z dotací MVČR, které jsou cíleny především na realizaci jazykových kurzů pro Mongoly ve městě. Obdobně jako v Plzni došlo k redukci přímé činnosti s cizinci v rámci sociálního odboru a vytvoření pozice manažera integračních projektů v oddělení řízení projektů.

Já jsem tady na odboru sociálních věcí a školství, takže jsme to dělali tady u nás na odboru sociálních věcí, potom nějakým rozhodnutím padlo, že se ten projekt převedl na projektové oddělení v roce 2015 a od té doby ten projekt běží v té fázi vzdělávání (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Hořovice služby pro cizince zajistily navázáním spolupráce s nevládní organizací Centrum pro integraci cizinců.

Takže když jsme dali všechno toto dohromady, jak je situace cizinců na ubytovnách, tak jsme si řekli, že se nám to nelíbí. Tak jsme oslovili CPKP a oni nám dohodili jednak nějaké školení ohledně cizinců, samozřejmě tam ze zastupitelů nebyla ani noha, ani z radních, to všechno jen my sociálka, maximálně nějaké neziskovky, které by byly ochotné s námi do toho jít, nebo které my jsme přitáhli na to školení, ale že by teda něco dělaly, tak to taky nevím. A potom jsme vlastně jeli do Prahy do organizace pro cizince, Centrum pro integraci, a tam jsme se s nimi domluvili a vlastně už druhý rok oni mají u nás každé pondělí, my jsme jim dali místnost a oni k nám dojíždějí každé pondělí, mají letáky, chodí po terénu, snaží se nějakým způsobem cizince podchytit a nějakým způsobem pracovat (úřednice 1, Hořovice).

Hořovice mají cizince coby cílovou skupinu uvedenou v *Komunitním plánu sociálních služeb města Hořovice a spádových obcí na období 2020–2024*. Havlíčkův Brod cizince v žádném koncepčním dokumentu (na rozdíl od let minulých) neuvádí.

My jsme ty integrační plány psali, když jsme realizovali ten projekt na sociálním odboru. Tam se dělali dvouletý plány, takže ty jsme jakoby měli. Teď si myslím, že už je nepíšou, nebo nerealizují. V tom střednědobém plánu Rozvoj sociálních služeb cizinci nejsou, protože tady není žádná sociální služba, která by řešila cizince. Ten plán je zaměřen výhradně na sociální služby, registrované sociální služby na Ministerstvu práce sociálních věcí (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Malé město v jižních Čechách v roce 2019 vytvořilo Komisi rady města pro integraci cizinců a díky finančním prostředkům z projektu obcí na podporu integrace, který administruje MVČR, také nové pracovní pozice: předsedu Komise a interkulturní pracovníci pro obyvatele města původem z Vietnamu.

Vytvořili jsme komisi 2019 a první rok jsme zjišťovali data, fakta, dělali jsme rozhovory. Na konci toho roku 2019 jsme podali projekt, žádost o dotaci na Ministerstvo vnitra, na ty projekty obcí. Ten jsme získali v roce 2020, vytvořili jsme brožuru, vytvořili jsme web, který funguje od letošního jara, financovali jsme právě tu interkulturní pracovníci. Vyhráli jsme workshop ve škole. Letos jsme podali další projekt, druhý v pořadí, na letní tábor, na pokračování informačních aktivit (úředník 1, jižní Čechy).

Situace po volbách na podzim 2022 přinesla změnu v politickém zastupitelstvu a odchod klíčových osob jak ze zastupitelstva, tak z městského úřadu.

Město **Hranice** v žádném z koncepčních či strategických dokumentů cizince neuvádí. Pouze *Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb v Olomouckém kraji pro roky 2021–2023* uvádí cizince společně s etnickými menšinami jako jednu z cílových skupin, na které se vztahují zejména služby sociální prevence. Cizinci v kontextu bezpečnosti ve městě se potom zabývá jedině Komise města pro bezpečnost a prevenci kriminality.

Město s námi jedná. Já jsem teda členem Komise pro prevenci a bezpečnost kriminality, takže velmi pravidelně se o této tématice bavíme a plus velmi dobře fungujeme s městskou policií. Je to tak 14 dnů zpátky, kdy nám pan Bělocký volal ohledně ubytoven. Mají od nás aktualizovaný seznam, kdo kde bydlí. My jsme povinni to hlásit cizinecké policii v tom systému UbyPort, kde máme zaregistrované (expert, personální agentura, Hranice).

Za všechna města lze potom souhrnně poznamenat, že se významným aktérem v oblasti institucionálního zabezpečení integrace na lokální úrovni stala krajská Centra na podporu integrace cizinců (CPIC). Jen v případě města Brna se jedná o Centrum pro cizince, jehož zřizovatelem je Jihomoravský kraj. V ostatních městech se jedná o integrační centra pod Správou uprchlických zařízení (SUZ) MVČR . Spolupráce měst s integračními centry byla hodnocena různorodě v závislosti na vnímání potřebnosti integračních aktivit. Mnozí respondenti upozorňovali na slabý mandát integračních center a nízkou míru aktivity při navazování spolupráce s městy.

Jestli myslí tu integraci vážněji někdo, tak já vím, že je to nepopulární, tomu rozumím, že to politické body nikomu nepřinese, ale jestli to chtějí dělat, tak by se to mělo dělat tak, že do těch center v těch krajích půjde více peněz, aby mohli mít více zaměstnanců a nám třeba pomoci s tím terénem, nebo s nějakými problémy. Oni by nám třeba rádi pomohli, ale víceméně nemůžou. I když jsme chtěli lektora na češtinu, že by tady mezi Vietnamci byl zájem, ale oni řekli, že nám nemůžou slíbit, že vám sem bude někdo jezdit, ty Vietnamci budou muset jezdit do Budějovic. Když Vietnavec skončí v 8 v práci, tak já, když řeknu, že budou ještě jezdit do Budějovic se učit, tak to z nich 90 % vzdá. Já bych to taky udělal (politik 1, jižní Čechy).

Současně zaznívalo i hodnocení rozdílného přístupu integračního centra pod Jihomoravským krajem a těmi pod SUZ, kterým respondenti vytýkali nedostatečnou flexibilitu a závislost na externích dodavatelích v případě jazykových kurzů.

Tak tady se řeší to, že to integrační centrum v Brně jede do různých měst a budou tam dělat kurzy českého jazyka a mají na to lidi. A centrum v Českých Budějovicích si musí najímat

nějakou jazykovou společnost, která ty kurzy dělá za ně. Oni nejsou navázání na tu danou společnost, neví, jak vlastně dobře dělá ty kurzy. V tomhle je ta logistika hodně špatná. Ale věřím, že v Brně se našlo řešení, protože ty lidi dělají přímo pod tím centrem (úředník 1, město v jižních Čechách).

Hlavní institucionální aktéry v oblasti integrace, včetně klíčových koncepčních a strategických dokumentů, potom pro jednotlivá zkoumaná města uvádí *tabulka 5-1* níže, která shrnuje získané poznatky ohledně institucionálního zabezpečení a strategie integrace cizinců na úrovni daných měst.

Město	Politická reprezentace	Městský úřad/magistrát	Strategie/koncepce	Integrační projekty
Brno	Náměstek pro oblast sociální péče; radní pro kulturu a předseda Poradního orgánu statutárního města Brna pro otázky integrace cizinců	Odbor sociální péče, Oddělení sociálního začleňování: poradce pro cizince, koordinátorka interkulturní práce; interkulturní pracovníci	Strategie integrace cizinců v Brně 2020–2026; Akční plán strategie integrace cizinců 2021–2023; Komunitní plán sociálních služeb města Brna pro období 2020–2022; Regionální inovační strategie Jihomoravského kraje 2021–2027	MVČR projekty obcí na podporu integrace cizinců; ESF projekt: Zvyšování interkulturní prostupnosti veřejných institucí ve městě Brně (2017–2019); ESF projekt SKILL centrum pro cizince v JMK – Brno partner projektu (2020–2023)
Plzeň	náměstkyně primátora pro oblast kultury, památkové péče a sociálních věcí	Odbor sociálních služeb, pozice: projektový manažer – garant sekce Služby pro cizince	Akční plán podpory a spolupráce v práci s cizinci a národnostními menšinami na území města Plzně 2021–2022	MVČR projekty obcí na podporu integrace cizinců
malé město v jižních Čechách	Komise rady pro integraci cizinců města	předseda Komise rady pro integraci cizinců města; interkulturní pracovníci	x	MVČR projekty obcí na podporu integrace cizinců
Havlíčkův Brod	x	Odbor sociálních věcí a školství, pozice: sociální kurátor, výkon samosprávných činností v sociální oblasti; Oddělení řízení projektů, pozice: referentka oddělení řízení projektů	x	MVČR projekty obcí na podporu integrace cizinců
Hořovice	x	Vedoucí sociálního odboru	Komunitní plán sociálních služeb města Hořovice a spádových obcí na období 2020–2024	x

Hranice	x	x	x	x
---------	---	---	---	---

Tabulka 5-1 Institucionální a strategické zajištění integrace ve městech v roce 2021

Vlastní zpracování: autorka

Výzkum mimo jiné ukázal, že klíčovým institucionálním aktérem integrační politiky měst jsou sociální odbory městských úřadů/magistrátu a klíčovým koncepčním či programovým dokumentem je komunitní plán sociálních služeb. Zařazení cizinců mezi cílové skupiny komunitního plánování je pro rozvoj procesu integrace cizinců přínosné. Otevírá prostor pro komunikaci důležitých zainteresovaných aktérů v oblasti integrace (neziskových organizací, veřejnoprávních institucí ad.) a vytváří předpoklad pro následný rozvoj integrační politiky na lokální úrovni. Současně však přináší redukci chápání integrace na prevenci sociálního vyloučení, a ne vždy adekvátního ztotožňování situace českých etnických menšin, zejména Romů, se situací cizinců. Udržitelnost aktivit a inovací v oblasti integrace, které jsou realizovány v rámci projektů měst, je poměrně křehká a podmíněná jak cyklem projektovým, tak volebním. Město Brno se jeví být významnou inspirací ve schopnosti propojování zájmů politiků a magistrátu, které je rámováno snahou o politiku založenou na faktech.

5.2.1 Integrační opatření

Konkrétní aktivity realizované městy v oblasti integrace cizinců představují integrační politiku města de facto, aniž by nutně musela být městy koncepčně formulována. Většina integračních aktivit měst spadá do kulturní dimenze sociální integrace⁴². Ve svých integračních aktivitách se zaměřují na realizaci jazykových kurzů pro děti a dospělé a posílení informovanosti cizinců. Současně některá města také nabízí dotace na rozvoj činnosti migrantských spolků.

Hodně si u nás žádá třeba mongolský spolek. Mongolský spolek tady v Plzni dělá nedělní školu, kde se ti Mongolové schází a něco vytváří, tráví spolu čas. Snaží se dát všechny Mongoly, co jsou tady v Plzni nějakým způsobem dohromady (úřednice 1, Plzeň).

Opatření spadající do strukturální dimenze integrace jsou realizována spíše okrajově. Ve všech městech je v mateřských a základních školách podporována oblast vzdělávání dětí s odlišným mateřským jazykem. Děje se to primárně prostřednictvím spolupráce městských úřadů/magistrátu a škol s Národním pedagogickým institutem (NPI), který

⁴² Srov. *tabulka 1-2*: Cíle, nástroje a opatření integračních politik na národní a lokální úrovni

zpracovává metodické postupy pro vzdělávání dětí s odlišným mateřským jazykem a nabízí různé formy podpory.

Dříve jsme se hodně věnovali tomu, že jsme překládali dokumenty speciálně třeba pro přijímací řízení a tak. Dneska jsou postupy dané a NPI má na svých stránkách pro cizince asi v dvaceti jazykových mutacích všechny základní informace pro vstup dítěte do mateřské nebo základní školy. Tam si myslím, že je ten vstup ošetřen. Co se týká toho průběhu, tak si myslím, že je velká podpora přes šablony (úředník 2, Plzeň).

Další klíčové oblasti podpory patřící do strukturální dimenze integrace jako jsou bydlení, trh práce či zdravotní péče, jsou ze strany všech měst kromě Brna řešeny převážně formou preventivních opatření typu kontrola ubytovny. Respondenti většinou upozorňovali na omezené kompetence samosprávy, včetně limitovaných finančních zdrojů.

Já si osobně myslím, že základ všeho, aby se vůbec tyhle ty lidi mohli nějakým způsobem integrovat, je, aby měli kde bydlet. Ale tím, že město nestaví byty, naopak si prodává pozemky developerům, kteří stavějí byty, ale prodávají je za draho, na to ti cizinci nemají. Takže je to takový začarovaný kruh. Já těm cizincům z pozice sociálního odboru nemám de facto co nabídnout. Aby tady chtěli zůstat, aby tady chtěli žít normální způsobem, jako každý normální člověk, případně časem dostat občanství, tak já jim nemám co nabídnout (úředník 1, Hořovice).

Některá města, ve kterých jsou průmyslové zóny, se snaží o komunikaci se zaměstnavateli, aby oni zajistili důstojnější ubytování cizinců na ubytovnách, informovali je o povinnosti platit za veřejnou dopravu atd. Úspěšná spolupráce je nastavena v Havlíčkově Brodě s firmou Futaba. Ostatní města se setkávají s různými postoji firem, negativní zkušenosti převládají s pracovními agenturami.

S těmi firmami, kde jsou ti lidé přímo zaměstnaní, tak se řada věcí dá vyřešit s nějakou spoluprací a je to lepší. Ale taky je to zaměstnavatel od zaměstnavatele. Nebo podle toho, jaký je to korporát, jestli východní nebo západní. I firemní kultura, samozřejmě, některé nám rovnou řeknou, že nebudou zaměstnávat přes agentury, že si to řeší napřímo. A už diskutujeme s developery těch průmyslových ploch, abychom rovnou nějakým způsobem řešili pravidla toho, jakým způsobem budou těm lidem zajišťovat nějaké důstojné zázemí, když je sem budou chtít přivést ze zahraničí. To je nějaký krok s developery, někteří jsou schopní o tom mluvit (politik 1, Plzeň).

Brno ve svém *Akčním plánu Strategie integrace cizinců ve městě Brně pro roky 2021–2023* formuluje opatření náležející do strukturální dimenze integrace, která vychází z těchto klíčových priorit: *Adaptace dětí cizinců po nástupu do školy, zorientování rodičů a rozvoj komunikace s rodiči dětí; Podpora školy a pedagogů pro zvládnutí specifík pedagogické práce, systémová řešení problémů na půdě školy; Podpora rozvoje a využívání schopností dovedností a kvalifikace cizinců ve městě, využití potenciálu cizinců; Adaptace nově příchozích – odstraňování jazykových a informačních bariér, možnosti osvojování jazyka; Integrace cizinců na trhu práce; Rozvoj dovedností veřejných institucí v komunikaci s cizinci; Zvýšení zdravotní gramotnosti cizinců a informovanosti o péči o zdraví; Systematická práce s aktéry integrace, rozvoj kompetencí a schopnosti spolupracovat, role poradního orgánu a posílení jeho legitimacy.* Pro každou prioritu je formulováno konkrétní opatření včetně stanovení odpovědnosti a termínů plnění (Magistrát města Brna, 2021).

Sporným opatřením města Brna je spolufinancování organizace Brno Expat Centre od roku 2010, která se zaměřuje na podporu vysoce kvalifikovaných migrantů a jejich rodinných příslušníků. Respondenti tuto aktivitu města hodnotili spíše negativně a upozorňovali na diskriminační a segregáční aspekt tohoto opatření.

Já osobně jsem toho názoru, že mi nepřipadá dobré dlouhodobě dělit cizince na VIP cizince, které tady budeme mít jak v bavlnce a chudáci Ukrajinci, Rumuni, kteří nám tady staví baráky, těch si nebudeme všímat. Spíš na té sociálce jsme zastánci mainstreamingu té integrace ne jenom z hlediska dostupnost služeb, ale i z hlediska toho, že bychom se měli věnovat všem cizincům (úředník 2, Brno).

V malém městě v jižních Čechách byla po vzoru města Brna přímo na městském úřadě zřízena pracovní pozice interkulturních pracovníků. Jejich úkolem je prostřednictvím poradenství a tlumočení snižovat sociokulturní bariéry dostupnosti úřadů a dalších veřejných institucí pro migranty.

Opatření na podporu rozvoje dobrých vztahů mezi majoritou a přistěhovanci

Téměř všechna zkoumaná města vyvíjí nebo podporují opatření, která mají jako společný jmenovatel snahu podpořit dobré vztahy mezi domácí populací a migranty. Můžeme je zařadit jak do interaktivní, tak identifikační dimenze, neboť díky nim dochází k posilování vztahů mezi migranty a majoritou a také pocitu sounáležitosti migrantů s českou společností. Typicky se jedná o podporu akcí, zejména festivalů a trhů, zaměřených na prezentaci odlišných kultur a tradic. Jako příklad lze uvést multikulturní festival Babylon v Brně, Svět začíná v Plzni,

oslavu mongolského svátku Naadam v Havlíčkově Brodě, Africké trhy v Hranicích. V Brně se také konají aktivity podporující mezináboženský dialog, např. Pout' smíření či festival Meeting Brno, které však nejsou přímo organizované městem. Ceremonie při udělování občanství, která je považována za významné integrační opatření městských politik v identifikační dimenzi, se v ČR vztahuje pouze na úřady městských částí hlavního města Prahy.⁴³

Skutečnost, že integrační aktivity jsou realizovány na bázi projektů, vede ke snížení efektivity výstupů. Některé produkty, např. informační materiály pro cizince, jsou vytvářeny opakovaně každý rok a každým městem zvlášť. Neexistuje efektivní spolupráce mezi městy, spíše jsou si při žádostech o dotace a granty konkurenty.

Jednotlivá integrační opatření všech zkoumaných měst v rámci strukturální, kulturní i interaktivní a identifikační dimenze jsou uvedena v *tabulce 5-2* níže.

Město	Strukturální dimenze	Kulturní dimenze	Interaktivní a identifikační dimenze
Brno ⁴⁴	Identifikace sítě aktérů v oblasti předškolního a základního vzdělávání dětí a jejich podpora; Identifikace potenciálu zaměstnavatelů ke spolupráci v oblasti integrace; Rozvoj integrační platformy a propojování aktérů integrace; Kontinuální zjišťování a vyhodnocování dat o cizincích v Brně; Zvýšení zdravotní dostupnosti péče; Další vzdělávání zaměstnanců veřejných institucí; Zavádění mainstreamingu do praxe veřejných institucí; Interkulturní práce jako podpora veřejných institucí; Podpora začínajících podnikatelů a podnikatelek; Rozvoj pracovně-právního poradenství pro cizince; Přehled a síťování „integračních“ služeb poskytovaných ve městě Brně	Vytvoření informačního portálu o výuce českého jazyka pro dospělé; Vznik informačního portálu Brno mezinárodní město; Informovanost cizinců o prevenci a zdravém životním stylu; Návrh poradenství a programů pro posílení prevence;	Multikulturní akce ve městě, např. Multikulturní festival Babylon

⁴³ V ČR se státoobčanský slib skládá veřejně a slavnostním způsobem před ředitelem krajského úřadu, pouze v případě hlavního města Prahy před tajemníkem úřadu městské části Praha 1 až 22 (Česko, 2013, § 27).

⁴⁴ Opatření jsou převzata primárně z *Akčního plánu Strategie integrace cizinců ve městě Brně pro roky 2021–2023*

Plzeň ⁴⁵	Zvyšování zdravotní gramotnosti pro dospělé; Zajištění finančních prostředků z rozpočtu města na projekty podporující integraci cizinců;	Jazykové kurzy pro děti a dospělé; intenzivní letní příměstské tábory s výukou češtiny; informační brožury pro cizince; webový portál města pro rodiny s dětmi v cizích jazycích	Multikulturní akce ve městě, např. Svět začíná v Plzni
malé město v jižních Čechách	Interkulturní pracovnice pro Vietnamce na městském úřadě; interkulturní vzdělávání učitelů	FB skupina „Người Việt và người Séc tại (Češi a Vietnamci ve městě); brožura: „Češi a Vietnamci ve XY ⁴⁶ : práva a povinnosti“; web města o integraci; letní tábor pro vietnamské a české děti s výukou českého jazyka	x
Havlíčkův Brod	Podpora škol a spolupráce s NPI	Jazykové kurzy pro děti a dospělé	Kulturní akce mongolské menšiny
Hořovice	Uzavření dohody o spolupráci s nevládní organizací Centrum pro integraci cizinců, která ve městě poskytuje poradenství pro cizince od 2018 v prostorách městského úřadu	x	Multikulturní akce ve městě
Hranice	x	x	Multikulturní akce ve městě

Tabulka 5-2 Integrovaná opatření měst

Vlastní zpracování: autorka

5.3 Hodnocení stávající politiky měst vůči cizincům

Hodnocení stávající politiky měst vůči cizincům lze rozdělit na dvě podkategorie, které jsou níže uvedeny v rámci vlastních samostatných podkapitol. V kategorii „hodnocení vlivu

⁴⁵ Opatření jsou formulována v *Akčním plánu podpory a spolupráci s cizinci a národnostními menšinami 2020–2022* a realizována ve spolupráci s dalšími subjekty, zejména nevládními organizacemi.

⁴⁶ Z důvodu zachování požadované anonymity malého města v jižních Čechách není název města uveden ani na propagačním materiálu

integrační politiky státu“ respondenti reflektovali vliv nastavení národní integrační politiky na politiku měst, přičemž zahrnuta je i role krajů. V druhé kategorii „hodnocení integrační politiky města“ již zaznívají názory ohledně přístupu samotných měst. V této kapitole jsou také více než v jiných zahrnuty hodnotící výpovědi ostatních profesionálů/expertů, které přináší pohled na politiku města z odlišné perspektivy a společně s výpověďmi politiků a úředníků nabízí celistvější pohled na dané téma, často vycházející ze skutečné praxe práce s cizinci.

5.3.1 Hodnocení vlivu integrační politiky státu na politiku místních samospráv

K nastavení národní integrační politiky vůči obcím se vyjadřovali zejména experti a úředníci typové pozice „interkulturně senzitivní odborník“. V hodnocení převažovala kritická pozice vytykající národní integrační politice ve formě Koncepce integrace cizinců slabý mandát, který má za následek skutečnost, že není jednoznačně formulovaná politická a administrativní odpovědnost měst za oblast integrace. Města se pak zapojují do politiky integrace pouze na dobrovolné úrovni.

Od té doby, co jsou uzákoněná integrační centra v jednotlivých krajích, co se zavádí povinné adaptačně integrační kurzy, tak vidím nějaké první výsledky. Do té doby byla Koncepce prostě jenom věci na papíře a hlavně vždycky byla jenom o tom, jestli se nějaký region, nějaké město k tomu přihlásí, u těch měst je tomu tak doposud (expert 4, Brno Expat Centre, Brno).

V oblasti řízení politiky integrace byl negativně hodnocen dopad resortismu ministerstev, kdy Ministerstvo vnitra – coby koordinátor politiky integrace – nemá dostatečný mandát na ovlivňování zapojení ostatních ministerstev.

Integrace je jenom jedna. Ono není integrace cizinců, integrace etnických menšin, hendikepovaných atd., integrace je prostě jenom jedna. Do toho bohužel vstupuje resortismus, říkám bohužel, protože to má poměrně negativní dopady na to, že my ty věci potřebujeme řešit komplexně a nikoliv přemlouvát některé resorty, ať se spolu potkají a vyřeší to. Přičemž oni nemají vzájemně správné odborné kapacity, prostě ten rozhovor často vede k ničemu (expert 3, Brno).

Současně toto oddělené řízení politiky sociálního začlenění a politiky integrace neusnadňuje ani mainstreaming politiky integrace.

Mně přijde, že hodně to sociální začleňování, ta politika s těmi cizinci taky nepočítá. Hodně to vnímám ale i to školství. Ti cizinci jsou pod vnitřem, centra jsou pod vnitřem, neziskovkám

se peníze dávají i přes vnitra, i přes další ministerstva. Když připomínkujeme nějakou školskou inkluzivní koncepci, tak tam jsou samozřejmě handicapovaní, jsou tam Romové, ale ti cizinci jsou tam pořád okrajově a vlastně když se říká znevýhodněné děti, tak ti cizinci se do toho moc neberou. My se je tam pořád snažíme začlenit. To je takové to mainstreamování, že když jsou nějaké služby, které mohou využívat i cizinci, tak já bych byla pro to, je tam nacpat. Ať se tady neučíme dělat něco úplně od začátku, když je tady instituce, odbor, nebo organizace, která už to umí dělat, má to know-how, ale musí si rozšířit tu znalost práci s cizinci, ale znalost z oblasti toho oboru má dokonalou (expert 2, Brno).

Respondenti z řad politiků menších měst spíše otevřeně vyjadřovali neznalost národní koncepce integrace cizinců.

Ne, vůbec, v téhle oblasti integrační politiky státu jsme nepolíbeni. Jste první, kdo se na to ptá, nikdy se mě nikdo na to neptal. Nikdy jsem to řešil (politik 1, Hořovice).

Kromě hodnocení role státu se respondenti vyjadřovali také k roli a spolupráci s krajskými úřady. Kromě Brna všechna města potvrzovala nízké zapojení krajů.

Na té krajské úrovni už není taková vůle jako na městské úrovni. Plzeňský kraj nemá cizince ani ve svém strategickém dokumentu, jako svoji cílovou skupinu, ač se cizinci zabývají, tak nemají žádná opatření pro cizince nebo pro etnické menšiny (úřednice 1, Plzeň).

Vzhledem k tomu, že agenda krajského koordinátora pro národnostní menšiny a cizince není ukotvena v zákoně, je integrace cizinců na úrovni krajů pojmána variabilně. V kraji Vysočina má agendu integrace na starosti úředník spadající pod úsek prevence kriminality, který je současně koordinátorem integrace cizinců na odboru krizového řízení a bezpečnosti pod sekretariátem hejtmána. V Plzeňském a Olomouckém kraji se integraci cizinců okrajově věnují krajské koordinátory pro romské záležitosti a národnostní menšiny v rámci sociálního odboru, ve Středočeském kraji je explicitně stanovena pozice koordinátora pro romské záležitosti a integrace cizinců na odboru sociálních věcí.

Já si úplně nemyslím, že ten krajský koordinátor něco dělá. Já k tomu kraji mám svůj postoj. Dělal jsem ještě na okresním úřadě, takže si myslím, že to rozdělení dřívější bylo lepší. Třeba v té sociální oblasti je úplně zbytečný, je k ničemu. Nepomůže nám s ničím. Přepošle se metodika na kraj z ministerstva a kraj ji pošle nám. Ve všech těch případech, co jsme tady měli a mysleli jsme si, že by nám kraj pomohl, tak jsou hodní, vyslechnou nás, ale ty možnosti taky nemají (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Významným tématem bylo hodnocení nastavení projektů obcí na podporu integrace cizinců, které jsou v rámci koncepcí integrace definovány jako hlavní nástroje politiky integrace na lokální úrovni. Opakovaně zaznívala kritika nastaveného systému financování integrace prostřednictvím ročních dotací, kde není žádná garance kontinuity projektových aktivit a harmonogram schvalování dotací uvádí obce v nejistotu, neboť se dozvídají až v březnu, zda dotaci na daný rok získali.

Jediné, co mi furt chybí, je to stabilní financování integrace. My si to sice financujeme z vnitra, máme tam velmi dobrou spolupráci, ale zase je to závislé na tom, že mají k dispozici dotační prostředky. Oni kolegyni několikrát naznačovali, že nás budou podporovat, ale že nikdy neví, kdy jim Babiš vezme dotační titul. Není to systém, je to dotační forma, která může kdykoliv skončit a je jednoletá. Často jim říkám, že bychom byli rádi, kdybychom mohli mít projekt na tři roky. Oni to chápou, ale narážejí na problémy, jak to jde ze státního rozpočtu, tak oni se musí pohybovat v tom jednoletém rozpočtu (úředník 2, Brno).

5.3.2 Hodnocení integrační politiky měst

Na obecné úrovni lze říci, že respondenti pozitivně hodnotili dopad realizace projektů specificky zaměřených na podporu integrace cizinců ve městě, ať už se jednalo o projekty MVČR pro obce na podporu integrace cizinců na lokální úrovni, nebo projekty ESF v případě města Brna. Přínos projektů v Havlíčkově Brodě a Plzni je spatřován primárně v realizaci jazykových kurzů pro cizince a v zajištění překladů dokumentů města a škol do jazyka cizinců. U města Brna a malého města v jižních Čechách je přínos spatřován i na systémové úrovni ve formě schválené Strategie integrace cizinců ve městě Brně a zřízení Komise rady města pro integraci cizinců v malém městě v jižních Čechách.

A jak jsem se s tím hrála v té prezentaci, tak jsem tam vytvořila houpačku, podepřenou uprostřed, a přišlo mi, že to docela vystihuje tu logiku ty integrační politiky. Že na jedné straně je ten přístup shora, kdy se na tu houpačku tlačí shora a to je ta strategie. To je nastavení nějaké strategie, jak k té integraci přistupovat, nějakých hodnot, nějakých principů, které se teď propisují do těch konkrétních aktivit, které dáváme do toho prvního akčního plánu. A potom ze spodu na ní tlačí zase ten tým interkulturních pracovníků, kteří jsou v tom terénu, kteří ví, co se tam děje, mají kontakt jak s institucí, tak s cizineckými komunitami. A vlastně tím, jak jdou tlaky shora a ze zdola, vytváří se stav nějaký rovnováhy. Takže mě přijde, že je taková vyvážená díky tomu přístupu shora a zdola (úřednice 1, Brno).

Při hodnocení politiky měst vůči cizincům se jako klíčové ukázaly následující kategorie: postoj politiků k tématu integrace, kompetence měst a priority politiky měst. Jejich jednotlivá specifikace v kontextu hodnotících výpovědí respondentů je uvedena níže.

Postoj politiků k tématu integrace

Integrace cizinců, coby otevřeně řešené politické téma, je pouze v Brně a v malém městě v jižních Čechách, které je Brnem samo inspirováno. V případě města Brna můžeme říci, že se některé politické strany otevřeně hlásí k podpoře oblasti integrace cizinců, avšak současně i tradičně antiimigrantské strany nekladou překážky v realizaci integračních aktivit magistrátu. Významnou roli v tomto vstřícném nastavení zastupitelstva hrají dovednosti zaměstnanců magistrátu v oblasti politického lobbingu, kteří staví na faktech plynoucích z výzkumů zabývajících se situací cizinců v Brně (jedná se o tzv. politiku založenou na důkazech).

Ty integrační projekty se protlačovaly na sílu i v té předchozí koalici. Byla velká podpora ze strany Žít Brno, které to měla na starosti, ale mnohdy už pak se muselo přetahovat se zbývajícími koaličními partnery, aby pro to zvedli ruce, o opozici se vůbec nebavím, ta se k tomu stavěla neuvěřitelně skepticky ze začátku. Ale postupem času, jak plynuly roky a ukazovalo se, že ti interkulturní pracovníci fungují, od úředníků se dostávala zpětná vazba, že je to dobré, najednou viděli, že opravdu se nepřipravujeme, že sem Brusel pošle 10 000 uprchlíků, ale že pracujeme s těmi, co jsou tady, že to není žádná příprava na tajné plány. A začal se měnit i jejich postoj a to až do té míry, že to podporují taky a pak už jenom záleží, kde je ukotvení té strany, jestli to bude podporovat víc či míň (úředník 2, Brno).

V malém městě v jižních Čechách bylo téma integrace politizováno zřízením Komise pro integraci cizinců. Obdobně jako v Brně, i zde nesl téma integrace zaměstnanec městského úřadu, který je současně bývalým zaměstnancem Magistrátu města Brna, a nyní má politickou podporu ve vedení obce.

Pan starosta mě podporuje, byl rád, že konečně se někdo toho chytí. On je bývalý policista, dělal ty dozorové akce, a že nikdy to k ničemu nevedlo. Že je rád, že se někdo tomu věnuje naplno. Takže on za mnou stojí, místostarosta taky za mnou stojí. Pak je myslím 5 radních. A pak tam byly nějaký hlasy typu, abych si dával pozor, aby to Češi nevnímali tak, že bych lezl do zadku Vietnamcům. Tak jsem musel vysvětlovat, že ne (úředník 1, jižní Čechy).

V ostatních městech politici nezaujímají otevřený prointegrační postoj. Cizinci se na politické úrovni tematizují zejména v otázkách zajištění bezpečnosti ve městě, kapacit města v oblasti bydlení, dopravní obslužnosti, školství a placení poplatků za komunální odpad.

Vnímání cizinců je spíše negativní v té společnosti a má to dopad na ty politiky, protože oni se snaží nedráždit těmi tématy (expert 1, Plzeň).

Respondenti z menších měst upozorňovali na skutečnost, že volební programy stran a v nich stanovené priority nejsou v kontextu komunální politiky příliš relevantní. Ta je postavena spíše na osobnostech než na politické ideologii.

Já se tomu musím vždycky smát. Ti zastupitelé jsou jednou Zelení, jednou jsou z Topky, jednou jsou zase za nějakou jinou stranu. Každé čtyři roky jsou v jiné straně, ale stále jsou tam stejní lidi, ale za jinou stranu. Všichni jsou spokojení, vždycky si tam přizvou pár lékařů nebo učitelů, kteří po 14 dnech řeknou, že už to nebudou dělat, protože je to nebaví nebo je to unavuje a vrátí se tam ti, co tam byli (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Podstatnou roli tedy nehrají politické cíle strany, ale kompetentnost politiků pro svěřenou oblast. Erudici v oblasti integrace a sociální politiky, kterou měli respondenti z řad politiků ve svém mandátu, potvrdili pouze politici z Brna.

Zastupitel pro sociální oblast, on je hajný. Co takový člověk prosadí integračního? Za co by se pral v té radě, na zastupitelstvu? Jemu je to úplně cizí, je mu to úplně jedno, jestli tady bude nějaký azylák, noclehárna, nebo integrační centrum. On potřebuje, aby mu rostly buky. On ví, že to nechce dělat příští volební období (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Kompetence místní samosprávy

Významným faktorem ovlivňujícím přístup měst k integraci cizinců bylo dle respondentů nastavení kompetencí a povinností obcí, tedy míra legislativní a finanční autonomie samospráv (viz kap. 3.2.1). V tomto kontextu zaznívaly tři typy relevantních hodnocení: „možnosti města ovlivňovat počet a typ cizinců přicházejících do města“, „míra kompetencí měst v samostatné působnosti“ a „kapacita měst pro agendu integrace“.

Většina respondentů se shodla na tom, že města nemají téměř žádné možnosti, jak ovlivnit, kdo přijde na jejich území. V případě příchodu většího počtu cizinců pak čelí výzvam při zajišťování dostatečných kapacit infrastruktury města, zejména v oblasti bydlení a školství⁴⁷.

Samozřejmě my nenastavujeme azylovou ani migrační politiku jako samospráva, to nastavuje stát a my se potýkáme už jenom s důsledky toho nastavení a s těmi problémy, které na základě toho nastavení identifikujeme, a na základě toho nám vyplývají strategie. Tu autonomii nemáme, řešíme to až v druhé fázi. Nevím, jestli říci, zda je to špatně či dobře. Možná bychom mohli být přitáhnuti více do hry, ve smyslu toho, že my máme tu první zkušenost. Máme k nim blíže, než ten stát. Oni žijí v našem městě a potřebují se tady vyznat a zorientovat. Oni nevnímají, zda je ten úřad státní, krajský nebo městský. Potřebuji se někde orientovat (politik 2, Brno).

Současně se však respondenti nedomnívali, že by města samotná měla mít pravomoci v oblasti imigrační politiky státu.

Ne, města o tom nemají rozhodovat. On to neumí stát, natož aby to uměly obce. Kraj tady rozjel třeba snahu, aby přilákali kvalifikovanou pracovní sílu z jiných států, takže zapojovat se do takových integrovaných projektů je podle mě dobrý nápad, abychom trochu usměrňovali potenciální typ migrace, ale v zásadě s tím nic moc neuděláme, podle mě bych to vůbec neřešil. Já bych to celé nejraději posunul na evropskou úroveň, tam udělal nějaké plošné pravidla, než abychom to nějak rozměňovali. Zde bych tu subsidiaritu uplatnil minimálně, to je příliš vysoké téma na to, aby se tím zabývala politická samospráva na úrovni obcí (politik 1, Plzeň).

Nepřímý vliv politiky měst na imigraci však mnozí respondenti nedomýšleli, jednalo se zejména o důsledky plynoucí z politiky měst podporující budování průmyslových zón. Mnohdy stále přetrvával názor, že průmyslové zóny představují příležitost pro ekonomický rozvoj regionu a důsledky, jako je příchod zahraničních pracovníků a nedostatečná infrastruktura města, nebyly reflektovány.

Ty průmyslové zóny, to je příležitost pro zaměstnání, čili my jsme rádi, že mají lidi kde pracovat. Máme nezaměstnanost do 2 %, to už jsou lidi, kteří nikdy pracovat nebudou. Občas se tady objeví názory typu, že se zabírá zemědělská půda pro výstavbu nejrůznějších skladů, to je zejména spíše u těch starších občanů. Občas nám někdo z těch podnikatelů z těch velkých

⁴⁷ Ministerstvo vnitra ČR vyžaduje po zaměstnavateli souhlas města pouze při skupinovém náboru nad 50 osob v rámci programu Kvalifikovaný zaměstnanec.

společností nám přispěje do rozpočtů, ale moc toho není. Zejména kvůli té zaměstnanosti to bereme pozitivně tady ty zóny. Hlavně kvůli D5. Přes nás vede tady kousek dálnice. Na jednu stranu Praha, na druhou Německo. Je to pravděpodobně z pohledu té logistiky výhodná pozice tady (politik 1, Hořovice).

Respondenti menších měst upozorňovali také na skutečnost, že stát má tendenci kompetence obcím spíše ubírat, než je zplnomocňovat.

Kompetence měst se výrazně snižují a státní správa je přebírá. Představte si jednu věc. Přijede sem náměstek ministra vnitra, svolá si všechny starosty a řekne, já jsem dobrý, odebírá obcím matriky na obcích. Ušetřil jsem tomuto státu z toho 70 milionů. Já mu říkám: „pane náměstku, proč je odebíráte, když základní princip státní správy je poskytovat službu k poslednímu občanu v této republice, to je princip?“ On mi říká: „já jsem z toho ušetřil 70 milionů“. Já říkám, že je to skvělé. A jenom protože se vám to zdá, že už je to dneska malé, tak vy to budete centralizovat do okresních měst. Už nám chtějí sebrat katastr, vše nám chtějí sebrat. Za chvíli to bude jenom v Praze (politik 1, Hranice).

Současně jako problematickou hodnotili úroveň spolupráce zaměstnanců městského úřadu vykonávajících agendu v přenesené působnosti se zastupitelstvem reprezentujícím samostatnou působnost města.

Před šesti lety jsem přišel a u tohoto stolu seděli všichni úředníci státní správy. Majetek, stavební úřad, životní prostředí a tady jsme řešili věci, které město potřebuje. Všichni jsme tady byli. Oni za těch šest let udělali to, že mají to školení úředníka pro tu definitivu. Oni neustále musí absolvovat ten člověk 1 až 2 školení státní správy a oni přijíždějí s tím, že samospráva pro ně není žádný partner, to je občan, a bude chodit klepat na ty dveře ty státní správy jako každý občan. Takže dřív jsem jako starosta přišel na stavební úřad, vytáhl jsem si spisy a zjišťoval jsem, proč se co děje, proč někomu něco povolili a jinému ne, stále jsme to koordinovali. Dneska já tam jdu a vedoucí mi řekne: „Já s vámi vůbec nesmím mluvit, vy jste občan. Vy, pane starosto, nemáte právo jít do spisu“ (politik 1, Hranice).

Dalším problematickým bodem, který byl respondenty menších měst uváděn, je způsob financování obcí. To je řízeno centrálně a obce mají na samosprávnou činnost minimální prostředky.

Města jsou dneska ze zákona z 90 % financovány transferem státního rozpočtu, jinými slovy stát určuje, na co města mají finance. Takže já tady zaplatím všechno, co je mi nařízeno

v přenesené působnosti státní správy a čisté peníze na rozvoj města jsou asi 10 % toho, co bychom potřebovali. To znamená rozvoj něčeho takového, jako socializovat tyhle ty skupiny a starat se o ně, tak na to vlastně města nemají vůbec žádné prostředky. My nemáme prostředky pro vlastní lidi. Takže když někdo volá z Prahy, připravte si kapacity a postarejte se o migraci, což jsou takové výkřiky do tmy, tak města na to nemají žádné podmínky a žádné zdroje (politik 1, Hranice).

Skutečnost, že zákon o obcích považuje za občana obce pouze cizince ze zemí EU a cizinci ze zemí mimo EU za občany považováni nejsou, komentovali zejména pracovníci sociálního odboru, kteří však poukazovali na to, že obce nejsou schopny se postarat o potřeby českých občanů, natož cizinců.

Já nevím, jestli to, že cizinci v zákoně o obcích nejsou uvedeni, hraje nějakou roli. Já jsem tenhle paragraf vytahoval už asi 100x na zastupitelstvu, že oni mají povinnost se postarat v oblasti bydlení, sociálních služeb. Mně se nepodařilo je přesvědčit, že se mají postarat o občany Havlíčka Brodu, natož Šlapanova, co je 15 km obec vedle. Nevím, jestli by je vyděsilo, že by tam byl cizinec někde z Konga. My jsme vesnice a máme tady problémy vesnice. Ta velká politika, tady se na to nehraje (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Na nedostatek kapacit sociálního odboru města a současně ztotožnění potřeb Romů a cizinců upozorňovali zejména respondenti z Hranic.

Za mě bych nechtěla, ať jsou cizinci zařazení do naší agendy, protože sociální práce od stávajících klientů, převážně romských, je už tak náročná, že ještě další agendu cizinců. Nedovedu si to moc představit. Myslím si, že to ale Hranicím nehrozí. Hranice jsou fakt malé město (úředník 1, Hranice).

Současně několik respondentů z Brna považovalo za nezbytné, aby na úrovni politiky města bylo zásadní kategorií trvalé bydliště a nikoli pobytový status.

V komunální politice jsem přesvědčený, že postavení občana a cizince má být stejné. Město včetně veřejných zdrojů k nim má přistupovat naprosto rovnocenně a nedělat tam žádné rozdíly, když to řeknu jak finanční, nebo i volební. Když tady někdo nemá trvalé bydliště, tak tady ani neplatí za odpad a může být z Břeclavi nebo Patagonie, to je jedno. Pro město má finanční přínos, přímý daňový, pouze člověk, co má tady trvalé bydliště (politik 4, Brno).

Priority politiky města

V rámci Brna, které má již integraci cizinců definovanou coby politickou prioritu města, respondenti hodnotili hlavní aspekty, které tuto prioritu umožnily učinit. Nejvýznamnějším faktorem se jeví samotný počet cizinců ve městě, který je již tak vysoký, že politici musí zaujmout transparentní stanovisko.

V případě Brna ta integrační politika je tady už nevyhnutelná. Tady už je cizinců tolik, že všichni politici si uvědomují, že je jako potřeba se tomu věnovat. Není to jedno z jejich hlavních témat, ale podařilo se nám s Lenkou (pozn. úřednice 1, Brno) a šéfem dosáhnout toho, na základě dat, které jsme furt těm politikům dávali pročíst stále dokola, tak se nám je podařilo přesvědčit, že je tady docela dost cizinců a je potřeba se tomu věnovat (úředník 2, Brno).

Definování obsahu integrační politiky je pak významně ovlivněno ideovým schématem grantů a dotací, ze kterých Brno integraci financuje.

Pokud jsou si schopny na ty granty šáhnout přímo samosprávy, tak vlastně nastavením jednotlivým grantům dělají tu policy. Takhle může mít EU dopad na lokální politiky. Když někdo chce něco dělat, tak musí splnit podmínky grantů, a když ty granty nastaví tak, jak chtějí nastavit tu politiku, tak samosprávy to udělají tak, aby se do toho vlezly, a vlastně tím to nastavují (politik 2, Brno).

Dalším důležitým a mnoha respondenty zmiňovaným aspektem je závislost realizace politiky integrace na konkrétních osobách, které jsou zatím nenahraditelné.

To je pravda, že to stojí a padá s přítomností docela málo lidí. Když někdo z toho triumvirátu vypadne, jako je náš šéf, já nebo (úředník 1, Brno) a teď nemyslím, že by úplně odešla z práce, stačí, že odejde na neschopenku. Když ona onemocní na 2–3 týdny, tak to hned pocítím. Chybí mi ten velký odborník, já to okamžitě začnu pocítovat, chybí mi ten strom odbornosti, o který se můžu opírat, když potřebuji jednat s těma politika. Já to s něma jednám, ale potřebuji mít k tomu odborné podklady, které mi dá jenom (úředník 1, Brno). My jsme furt v tomhle tom relativně na počátku. Ještě musí být ten tým více robustný, aby dokázal přestát ty neočekávané výkyvy (úředník 2, Brno).

Významnou výpovědí je také zhodnocení toho, jaké instituce město Brno prezentují, včetně téma relativizace chápání Magistrátu města Brna jako stěžejní instituce prezentující město.

Brno je široký pojem. Jedno Brno je magistrát a odbor sociálních věcí, který má, si myslím, jedinečný přístup k cizincům, vytváří strategie, které nejsou úplně běžné, to je hrozně fajn. Další

Brno jsou nižší magistrátní patra, nebo příspěvkové organizace města, všechno je to už o konkrétních lidech, ale tyhle strategie už až tak moc nedoléhají. Tady s tím magistrátním Brnem my máme moc dobrou zkušenost, ať už na úrovni tvorby těch strategií, kde se na tom podílíme, ať už v rámci toho jejich projektu, kde fungují interkulturní pracovníci, kteří nám strašně moc pomáhají, které využíváme pro komunikaci s některými skupinami našich klientů a to je obrovský přínos. Pak jsou konkrétní odbory, konkrétní příspěvkové organizace, kde jsou zkušenosti různé, kde se setkáváme s přístupem lidským, vstřícným, setkáváme se s přístupem xenofobním, absolutně bez znalosti nějaké problematiky. Nedokážu Brno vnímat jako jeden přístup, jako jednu skupinu (expert 1, NNO, Brno).

V případě malého města v jižních Čechách, kde je integrace cizinců také politickou prioritou, je velmi významná výpověď spojená s předchozí kategorií zabývající se kompetencemi měst. Malé obce, které v ČR početně převládají, mají složitější podmínky pro realizaci specifických opatření, například z důvodu nedostatku lidského kapitálu.

Řekl bych, že čím menší město, tím je to složitější. Tam ani nezůstává tolik lidí, které by to zajímalo, kteří jsou v tom oboru vyškolení. Já tam taky nemám nikoho, na koho dalšího bych se v tom tématu mohl obrátit, já taky ne všemu rozumím, na spoustu otázek jsem nedokázal odpovědět. Já sám bych potřeboval ještě někoho dalšího, kdo by tomu rozuměl. Ta integrační politika stojí na mně. Dovedu si představit, že ve vyšších městech, okresních (Český Krumlov, České Budějovice), tak to bude lepší, protože je tam ten lidský kapitál, jsou tam ty služby, jsou tam jazykové agentury. Možná bych bral jako důležitý aspekt i to geografické rozložení těch měst, že to není jenom o těch lidech, ale i tom geografickém rozložení, velikosti, jak jsou daleko od centra (úředník 1, jižní Čechy).

V případě měst, která nemají integraci cizinců stanovenou coby explicitní politickou prioritu, lze za implicitní politické priority definovat zejména bezpečnost ve městě a kapacity města v oblasti bydlení, veřejné dopravy, odpadového hospodářství a školství.

Politika města vůči cizincům vlastně žádná moc není. Možná, že kolegové, kteří se tou sociálkou zabývají velmi podrobně, tak to v nějaké rovině umí řešit a možná to tak je, ale není to zjevný. Neříkám, že je to hrozně špatně. Pokud to existuje a není to zjevný, tak to nemusí být špatně, ale zároveň si myslím, že toho moc není. Město se cizinci vlastně apriori nezabývá a zabývá se jenom v momentě, kdy je ten tlak na to, že je nějaký problém s cizinci spojován, ať už je to objektivně nebo subjektivně. Já právě řeším využití veřejné dopravy cizinci a podobně. Protože velmi často ti cizinci neplatí za tu veřejnou dopravu. Pak to bydlení a s tím

souvisí odpady. To jsou věci, kde je nehlásí hlavně agentury, a oni neplatí za ty odpady (politik 1, Plzeň).

V případě města Hranice jedna respondentka vnímala otevřeně deklarovaný nezájem města o cizince na svém území.

Zrovna tady jsem měla pocit, že Hranice patří k městům, kde cizinci nejsou priorita, nebo nechtějí, aby byli priorita. Ta vstřícnost ke mně byla podložena tím, že jsme reprezentovala státem řízenou organizaci. Na druhou stranu ani tak nebyla vůle veřejně vystoupit na nějaké akci, nebo podpořit akci, která by podporovala integraci cizinců. Myslím si, že je to tam brané tak, že to mají pod kontrolou... z toho represivního hlediska, že to má na starosti městská policie, takže i tady to o něčem svědčí (expert 1, CPIC, Hranice).

5.3.3 Klasifikace politik měst vůči migrantům

Do kapitoly zabývající se hodnocením integračních politik lze zařadit také vyhodnocení typu politiky města na základě typologie klasifikace lokálních politik podle Alexandera (2007), v rámci níž je postoj města odvozen z definice typu politiky a cíl politiky odvozen ze strategických a koncepčních materiálů měst.

Ze všech zkoumaných měst zastává pouze Brno pluralitní model politiky vůči cizincům. Migranti jsou jak politiky, tak úředníky chápáni coby trvalá součást populace města a kulturní diverzita je brána spíše za přínosnou. Plzeň, Havlíčkův Brod a malé město v jižních Čechách zastávají spíše asimilační model politiky, který si klade za cíl přizpůsobení migrantů domácí populaci.

My nezměníme to, jestli jich tam přijde více nebo méně, my nezměníme počet, ale my můžeme změnit to, zda ti vietnamští obyvatelé se budou snášet se svými českými sousedy. Můžeme změnit to, že budou vědět, jaký je domovní řád. Že nebudou dělat hluk po desáté hodině, což českým sousedům vadí. Zaměřili jsme se na sousedské spory. Ale hlavně jsme se zaměřili na základní školu, která vím, že je pod velkým tlakem, protože je tam velký počet dětí vietnamského původu (úředník 1, jižní Čechy).

V Hořovicích se jedná o diskriminační model integrační politiky, kdy město migranty nevnímá jako plnohodnotné spoluobčany a u pracovních migrantů nepočítá s jejich dlouhodobým usazením. Hranice jsou jediné město, kde můžeme říci, že neexistuje žádná politika vůči migrantům. Město reaguje pouze ad hoc v případě krize.

Podrobná klasifikace typů politik vůči migrantům v jednotlivých městech tak, jak vyplynuly z provedeného výzkumu, je uvedena v *tabulce 5-3* níže.

Město	Typ lokální politiky	Postoj města vůči pracovním migrantům	Politické cíle	Opatření
Brno	Pluralistická	Migranty město potřebuje, kulturní heterogenita je spíše obohacením	Brno je otevřené, tolerantní, rozvíjející se, bezpečné, kosmopolitní a soudržné město ⁴⁸	Akční plán strategie integrace 2021–2023; Interkulturní pracovníci na magistrátě, mainstreaming integrační politiky
Plzeň	Asimilační	Migranti budou trvale přítomni, je nutné, aby se přizpůsobili	Mírnění napětí v soužití cizinců a ostatních obyvatel ⁴⁹	Jazykové kurzy pro cizince, informovanost cizinců o životě ve městě
Malé město v jižních Čechách	Asimilační	Migranti budou trvale přítomni, je nutné, aby se přizpůsobili	Předcházet problémům, které přináší soužití s cizinci ⁵⁰	Zaměřenost na posílení informovanosti cizinců i majority: FB ve vietnamštině, interkulturní pracovníce pro Vietnamce; překlady informací o městě do vietnamštiny
Havlíčkův Brod	Asimilační	Migranti budou trvale přítomni, je nutné, aby se přizpůsobili	Pomoci cizincům přizpůsobit se životu v naší společnosti a zároveň zamezit případným negativním dopadům, které hrozí v souvislosti s nekontrolovatelnou migrací ⁵¹	Jazykové kurzy pro cizince, překlady dokumentů města do jazyků cizinců
Hořovice	Diskriminační	Migranti spíše trpěni, nejsou vnímáni jako spoluobčané	Snížit rizika sociálního vyloučení u pracovních migrantů ⁵²	Spolupráce s nevládní organizací Centrum pro integraci cizinců (poradenství pro cizince)
Hranice	Žádná	Přítomnost migrantů vnímána coby dočasná	De facto ignorování cizinců	x

Tabulka 5-3 Klasifikace politik zkoumaných měst vůči migrantům

Vlastní zpracování: autorka

⁴⁸ Politická vize definovaná ve *Strategii integrace cizinců ve městě Brně*.

⁴⁹ Cíl definován v *Akčním plánu podpory a spolupráce v práci s cizinci a národnostními menšinami na území města Plzně 2021–2022*

⁵⁰ Uvedeno na webové stránce města. Město nemá formulovaný strategický dokument.

⁵¹ Město téma integrace cizinců nemá zpracováno v žádném strategickém dokumentu. Tento cíl je uveden v projektu na podporu integrace cizinců, který město realizovalo v roce 2021.

⁵² Uvedeno v *Komunitním plánu sociálních služeb města Hořovice a spádových obcí na období 2020–2024*

5.3.4 Ideální integrační politika města

Představa ideální podoby integrační politiky města byla ukotvena otázkou, zda se respondenti domnívají, že by města měla mít zákonnou povinnost se věnovat agendě integrace cizinců. Dále respondenti definovali hlavní podmínky pro efektivní realizaci politiky integrace na úrovni měst. Výpovědi lze rozdělit do dvou kategorií: „legislativní ukotvení povinnosti měst realizovat politiku integrace“ a "podmínky a nástroje efektivní realizace politiky integrace ve městech“.

Legislativní ukotvení povinnosti měst realizovat politiku integrace

Respondenti vesměs velmi erudovaně vyhodnocovali klady a zápory, které s sebou nese regulace integrace cizinců zákonnou normou. Převládá spíše zdrženlivý postoj vůči zákonné regulaci integrace s odkazem na velmi různorodou sociodemografickou situaci cizinců ve městech, nedostatečné nastavení politických a administrativních nástrojů řízení samospráv a možnost nárůstu politizace postojů k cizincům ve městě.

Zda má být integrace povinností měst je na delší diskuzi mezi lokální a centrální úrovní řízení státu a nelze na to jednoduše odpovědět. Jsou města, která mají na svém území cizinců hodně a logicky by se tak měly integraci věnovat, naopak jsou města či obce, kde je množství cizinců natolik marginální a velikost obecního úřadu natolik malá, že by ukládání povinnosti integrace přinesla obci více problémů než řešení (politik 1, Brno).

Jeden z respondentů explicitně poukázal na úskalí nastavení smíšeného systému řízení územní veřejné správy, kdy v rámci samosprávné činnosti obce jednak nemají dostatečnou míru finanční autonomie a současně rámec agend závisí na autonomním rozhodnutí každé obce, přičemž obce 1. a 2. typu vykonávají v oblasti přenesené působnosti omezený objem státní správy (viz kap. 3.2.1). Současně akcentoval skutečnost, že i zákonné povinnosti uložené obcím lze obejít.

A když se přenáší státní kompetence, tak se přenáší na trojky, už daleko hůř na dvojky a daleko hůř na jednotky. Velmi těžce se ta povinnost dá vměstnat na systém, aby to bylo skutečně proporcionálně vyvážené, aby to bylo kompetenčně nějak řešené. To by oni museli opravdu chtít hrát to společenství v zájmu těch lidí. Já nevím, to by se muselo o tom hodně přemýšlet, jakým způsobem třeba stanovit povinnosti v tom uložení, protože každá povinnost v ČR se dá obejít a budou po tom mít důvody, proč to nenaplnit a proč to neudělat. To já si daleko více

vážím toho, že když se domluvíme. Na těch systémech, tak je nesmírně složité, že se nám každé 4 roky samospráva mění (expert 1, Plzeň).

Zastánci legislativního ukotvení povinnosti měst zabývat se integrační politikou poukazovali na rizika alibismu. Pokud není stanovena povinnost, hrozí, že se tématu integrace ve městě nebude nikdo věnovat, nebo to bude postaveno pouze na osobním nasazení jednotlivců bez garance kontinuity.

Myslím si, že města mají mít integraci povinně. Já si myslím, že města, když něco nemají povinně, tak to prostě nedělají. To už musí být, to už musí být osvícený starosta a nějaká osvícená rada, mladí lidi, kteří chtějí něco udělat. Tohle to je v Komárově. Tam se vyměnila celá vláda, vzali to do ruky relativně mladí lidi kolem 40 let. A začalo to tam fungovat (úřednice 1, Hořovice).

Nejvýznamnějším kritériem pro vyhodnocení potřebnosti legislativní regulace integrace cizinců z pozice samosprávy byl pro respondenty počet cizinců ve městě, potažmo podíl cizinců na celkové populaci města. V případě vyššího podílu respondenti považovali za nutné, aby se cizincům město věnovalo, minimálně formou monitoringu situace cizinců ve městě.

Nevím, na to nemám promyšlenou žádnou odpověď. Dokážu si představit, když budete mít v obci nějaké procento cizinců např. 5 %, tak musíte vytvořit funkční místo pro někoho na nějakou velikost úvazku, ať to monitoruje, sbírá pravidelně informace a na základě toho, že když už někdo takový je a vidí do toho, tak třeba začne vnímat problémy a bude je chtít řešit. To bych si dokázal představit, že by to mohlo být. Ted' nemám ani žádné srovnání a asi zahraniční praxe by se hodila víc (expert 5, Brno).

V neposlední řadě bylo téma povinnosti měst věnovat se integraci cizinců rámováno poukázáním na rizika diskontinuity činnosti, které přináší volební cyklus.

Je ta integrace složitá, ale je to běh na dlouhou trať, s tím jsme do toho šli, tak já hlavně doufám, že budeme úspěšní i v příštím volebním období, abychom mohli pokračovat. Nerad bych, aby přišla vniveč ta práce, že jsme to dělali úplně zbytečně. Jedno volební období je málo, ještě necelé v podstatě. I to vnímání těch místních lidí, aby pochopili, že to je i pro jejich dobro⁵³ (politik 1, jižní Čechy).

⁵³ V novém volebním období koalice prosazující agendu integrace ve městě prohrála. Interkulturní pracovnice se odstěhovala z města.

Podmínky a nástroje efektivní realizace politiky integrace ve městech

Při diskusi o ideálním nastavení politiky města vůči cizincům respondenti definovali několik ústředních podmínek, které je nezbytné naplnit. Za hlavní označovali podmínku zajištění financování politiky integrace ze strany státu a přítomnost odborníků na integraci v řadách politiků a zaměstnanců městských úřadů.

Ano, ta povinnost je možnost, ale pak by museli mít všude nějak sofistikované odborníky, kteří by to chtěli dělat, kteří by se v tom chtěli najít a chtěli by být mozem té povinnosti. Je strašně důležité mít peníze, mít zdroje a mít tam ten mozek (expert 1, Plzeň).

Ohledně financování politiky integrace respondenti zdůrazňovali neefektivnost stávajícího financování přes dotační titul MVČR na projekty obcí zaměřené na podporu integrace cizinců na lokální úrovni, nutnost vytvořit systémové financování integrace pro města a současně zajistit kontrolní mechanismy čerpání financí městem.

Asi by to bylo možné, kdyby do těch měst šly ty integrační peníze. Cíleně, aby se nemuselo o to žádat. Ted' se musí o to žádat, splňovat nějaké podmínky. Ale na druhou stranu chci říci, že nejde jenom o ty peníze. Ty peníze jsou jedna věc a druhá věc je chuť ty peníze využít pro ty lidi. Ty peníze musely by být vázány, pod nějakým účelem, znakem, aby se to nedalo použít na nic jiného, než jen na tu samotnou integraci. Že sem jde třeba spousta peněz na tu obec, ale není to účelně vázané. I když se říká, že by to mělo jít třeba na opatrovnické funkce, tak ty peníze měli přijímat opatrovníci, ale použijí se na něco jiného, protože nikdo nehlídá, kam ty peníze jdou (úředník 1, Havlíčkův Brod).

Důležitým opatřením, které by města měla realizovat, je mapovat počty a situaci cizinců. Na základě kvalitní depistáže by pak měla vytvářet komunikační kanály k hlavním cizineckým komunitám ve městě v jejich rodných jazycích.

A to si myslím, že by se tam to mělo do toho zahrnout, že jsme schopni zjistit data, jaké národnosti tady primárně jsou a k nim potom promlouvat. Všichni to mají tak, že Slovák nám rozumí. Angličtina je sice hezká věc, ale je to spíše pro turisty, takže víc těch jazyků, víc cíleně tu depistáž, protože budeme vědět, kdo tady je. To si myslím, že určitě je ke zlepšení. Ale zároveň tím, jak já to nevnímám jako třaskavý problém, nemám pocit, že bychom měli hledat robustní řešení. Spíše tyhle ty měkčí věci, kterými bychom byli schopni tuto situaci spíše vylepšit (politik 1, Plzeň).

Významným tématem bylo stanovení odpovědnosti za agendu integrace v rámci agend městského úřadu či magistrátu. Obvyklý přístup stojící na pověření sociálního odboru touto agendou neumožňuje z integrace učinit mainstreamové téma politiky města. Pozice koordinátora integrace cizinců by měla být postavena nad rámec agendy jednotlivých odborů.

Ta problematika cizinců je strašně průřezová, komplexní, skrze spousty odborů, sociální péče, školství, bydlení, zdravotnictví a je potřeba to řešit jako systémové změny komplexně a mainstreamovat to, aby to fungovalo stejně i pro ty cizince. Z pozice jednoho odboru vůči druhému, tam není žádný imperativ, aby se něco měnilo ze shora. Potom taky volám, aby opravdu bylo na úrovni rady, možná tajemníka pod primátorkou, jakoby nějaký koordinátor integraci cizinců, který to bude sledovat napříč těmi odbory, to zatím tady není. Nejbližší, co jsme se dostali, je poradní orgán města Brna, kde je osm členů, kde sedím já, můžeme radě doporučit nějaké návrhy, je to takové měkké, je to nevymahatelné (expert 5, Brno).

Co se přínosu přítomnosti cizinců v poradních orgánech města týče, odpovědi respondentů byly vesměs kladné. Přítomnost hlasu cizinců v městských komisích či specializovaných poradních orgánech pro cizince a etnické menšiny respondenti shledávali velmi užitečnými. Někteří však poukazovali na komplikovanost posouzení míry reprezentativnosti jednotlivce z pohledu zájmu a potřeb skupiny.

Ono je fakt otázka, koho ten pak cizinec reprezentuje. To je vždycky stejný problém. Nevím vůbec jako, jak by se agregoval ten zájem té dané skupiny. Nevím, neumím si to představit. Pokud by měl zastupovat jednotlivé národnosti a pokud oni jsou tady třeba separovaní v té diaspoře, nebo nejsou třeba tak koncentrování jako je to třeba v případě vietnamské komunity, nebo dalších komunit. Nevím... (politik 1, Plzeň).

Dalším významným opatřením, na kterém se shodlo vícero respondentů, byla potřeba jasné deklarace města ohledně přijetí cizinců coby plnohodnotných spoluobčanů města. Města by měla vytvářet atmosféru přijetí a vstřícnosti vůči cizincům a nechávat je jako apriori problémovou skupinu obyvatel.⁵⁴

Podle mého by město nemělo říkat, že jsou cizinci jenom na obtíž, mělo by se k nim postavit pozitivně. Ano, ne všichni cizinci jsou slušní a jsou pro to město. Ale město by mělo zaujmout

⁵⁴ V německém prostředí se pro tento typ vstřícného přístupu k migrantům používá termín „*Wilkommen – und Annerecknungskultur*“, tj. kultura uvítání a přijetí.

postoj, ano, jsou tady, pokud tady chtějí zůstat a pokud chtějí něco dělat, tak jim to musíme umožnit. Pokud dělají problémy, jsou tady ty restriktivní složky a jednoznačně ano, protože nepotřebujeme, aby ve městě vznikaly další problémy, to je samozřejmé. Ale ti, co chtějí dělat, tak jim dát tu možnost. A prezentovat je, ne že to jsou s prominutím vši, které tady jenom otravují, ale že jsou to taky jenom lidi, kteří prostě z nějakého důvodu jsou tady, jsou slušní, dodržují naše zákony a chtějí něco dělat, tak bychom se k nim měli chovat slušně a dát jim tu možnost (úředník 1, Hořovice).

Respondenti z Brna poukazovali na skutečnost, že město sice na deklaratorní úrovni potvrzuje pozitivní přístup ke kulturní diverzitě, nicméně na realizační úrovni chybí přesvědčivé důkazy o tomto postoji.

Další krok bych strašně rád, aby magistrát byl daleko odvážnější v tom přihlášení se k nějaké mezinárodní metropoli. Máme ve své vizi, že Brno 2050, jedna z těch hodnot se jmenuje „Brno mezinárodní, kosmopolitní“, my jsme na tom taky spolupracovali, co tam má být napsáno, že formálně máme napsáno, že chceme být mezinárodní, chceme tady více cizinců, chceme je integrovat, chceme, abychom tady měli zahraniční instituce, budeme se snažit o nějakou významnější agenturu EU, to vše tam je, ale zase nevidím vůbec žádnou aktivitu na politické úrovni, že by to někdo to někdy vytáhl, někdy připomněl. Cílem by bylo, aby to město vytvářelo tady atmosféru, která je vstřícná vůči cizincům, ale komunikuje i s místními, s těmi Čechy (expert 5, Brno).

Za vhodný nástroj ideální integrační politiky bylo vnímáno také posílení kulturní diverzity v řadách zaměstnanců veřejných služeb města/magistrátu, tj. záměrný diversity management ve veřejné správě, který zrcadlí sociodemografické složení populace města.

Magistrát by měl jít příkladem tím, že ty cizince zaměstnává, že je potkáte někde v nějaké městské službě, budeme mít prvního etnicky viditelně odlišného městského strážníka. Ukáže, že opravdu ta diverzita je v naší DNA a myslíme to vážně. To se ale nestane samo. Nebo možná jo, ale za 50 let. Já bych se toho chtěl dožít (expert 5, Brno).

Vytvoření vlastní strategie integrace cizinců ve městě respondenti hodnotili vesměs jako smysluplné, nicméně poukazovali na rizika naplňování cílů strategie – ta je měkkým nástrojem řízení a mnohdy nebývá realizována. Současně zmiňovali nešvar řízení veřejné správy, která v přebujelé formě generuje nejrůznější strategie bez stanovení tvrdých nástrojů jejich implementace.

Význam koncepcí a strategií, je to složitá otázka v tom že, kdybych se tady prošel po magistrátu, tak tady najdu strategie, koncepce a je otázka, jak moc se naplňují, proto si myslím, že spíše je lepší udělat jedno konkrétní opatření. Já jsem politický analytik, sprostě ty data mám rád, mám rád studie, tu přípravu těch věcí, pokud to není špatně odvedená slohovka nebo referát, tak je dobře, že ta data mám. Pak je otázka, jaké vyvodím z nich opatření a jak je naplňuji. Určitě je dobré mít strategie, ale je těžké, když jsme v situaci, kdy to řešení není. To znamená, že se ta strategie naplňuje buď vůbec, nebo jen naopak formálně. A to je nejhorší věc. Takže je hezké říci, že máme strategii na řešení problému, ale je důležitější pak říci, zda to problém vůbec byl a jestli to navržené řešení je v tom daném místě efektivní. Víc bych k tomu neměl, protože ta města těch strategií mají strašné množství (politik 1, Plzeň).

Za velmi zásadní opatření zmiňované převážně experty je považované nastavení efektivní spolupráce se zaměstnavateli cizinců, zejména s velkými nadnárodními společnostmi. Ty mnohdy rekrutují větší počet cizinců, kteří mají integrační potřeby především v oblasti bydlení, zdravotní péče, vzdělávání svých dětí aj.

Já si dokážu představit větší odpovědnost zaměstnavatelů v integraci. Ty globální společnosti, jejich politika, to migrační, je úplně jiná, než je ta politika, kterou bychom my rádi v ČR dělali. Takže já bych v tom viděl mnohem větší zapojení těch zaměstnavatelů. Já zase k tomu potřebuji legislativu, aby když ve vašem podniku pracuje více než 10 zaměstnanců nebo nějakým procentem vyjádřeno, tak jste povinen jim zajistit pravidelnou výuku, integrační kurzy atd. To je jedna možnost. A odvádět nějaký desátek na financování té integrační politiky, ona se sama neufinancuje. V ten okamžik mi tam vstupuje i ta obec (expert 3, Brno).

Posledním významným tématem pro zhodnocení nastavení ideální integrační politiky měst byly úvahy o zavedení volebního práva na komunální úrovni pro všechny cizince s trvalým pobytem. Skutečnost, že by cizinci mohli ovlivnit volební výsledky, by s sebou nesla minimálně příležitost chápat integraci cizinců coby prioritní politické téma na úrovni místních samospráv.

Nad tímhle já přemýšlím už hodně dlouhou dobu, zda mají mít třetizemci volební právo. Na státní úrovni rozhodně ne, to až budou mít občanství. A na té komunální úrovni se kloním, že spíše ano, ale podmínil to nějakou dobou pobytu. V rovině úvah: nemáš tady občanství, ale máš tady trvalý pobyt, tak se můžeš účastnit komunálních politiky a je ti více než 18, takže můžeš volit a být volen. To si umím představit. Ale ne, že včera jsi přišel a dnes můžeš jít volit (úředník 2, Brno).

DISKUSE

V diskusi se zaměřím na vyhodnocení výstupů výzkumu ve vztahu k HVO: *Jaký význam města přisuzují politice integrace cizinců a jak ji realizují?*, dále v kontextu identifikovaných faktorů ovlivňujících nastavení politik místních samospráv uvedených v *tabulce 2-1* a faktorů vyplývajících ze samotného výzkumu.

Charakter populace migrantů

Z výsledků studie vyplývá, že podíl cizinců na celkové populaci města a typ jejich pobytového statusu jsou zásadními kritérii, která ovlivňují míru integračních aktivit měst. Koresponduje to se zjištěními jiných autorů (Alexander, 2007; Rákoczyová a Trbola, 2008; Jelínková a Čerychová, 2021), kteří považují charakter populace migrantů za jeden z klíčových faktorů pro formování lokálních integračních politik. Město Hranice, kde je podíl cizinců menší než celorepublikový průměr a kde také převládají nízkokvalifikovaní migranti, nevykonává žádnou integrační politiku vůči cizincům. Malé město v jižních Čechách, Hořovice, Havlíčkův Brod a Plzeň, kde podíl cizinců významně převyšuje celorepublikový průměr a současně převládající kategorií cizinců jsou nízkokvalifikovaní migranti nebo vietnamští podnikatelé, u kterých respondenti nevnímají významný integrační potenciál, realizují diskriminační typ integrační politiky, v rámci něhož je hlavním cílem prevence konfliktů. Pouze Brno, kde je vysoký podíl cizinců chápaných ve smyslu heterogenní skupiny s významným integračním potenciálem, realizuje pluralitní model integrační politiky.

Důležitým zjištěním je nutnost diferencovat kategorii migrantů vykonávajících nízkokvalifikované práce z pohledu jejich pobytového statusu. V případě Hranic, Hořovic a Plzně, kde převažují migranti ze zemí EU (Polsko, Rumunsko, Bulharsko, Maďarsko) s volným přístupem na trh práce a cizinci ze zemí mimo EU s vízem do 90 dnů, nebo dlouhodobým mimořádným pracovním vízem z Ukrajiny, Moldavska aj., jim většina respondentů nepřiznává integrační potenciál a nereflektuje rizika sociálního vyloučení, neboť tito migranti pracují ve městě jen dočasně a jednoho dne zřejmě odjedou. Není zde tudíž považováno za nutné vytvářet specifická integrační opatření. Jiná situace je v Havlíčkově Brodě, kde nejvýznamnější skupinu migrantů tvoří Mongolové, kteří sice také vykonávají nízkokvalifikované práce, ale z dlouhodobého hlediska měli vždy perspektivnější pobytový status ve formě zaměstnanecké karty a přicházeli vesměs i s dětmi, které potřebovaly podporu při začlenění do škol, stejně tak jejich sociokulturní odlišnosti byly velmi výrazné, což vedlo

k aktivnímu přístupu města a tvorbě integračních opatření. V kontextu teze Rákoczyové, Trboly a Vyhlídala (2011, s. 62), že začlenění na pracovní trh je v ČR chápáno jako klíčový mechanismus integrace imigrantů do hostitelské společnosti a vede k opomíjení rizik sociálního vyloučení u pracujících cizinců, výsledky výzkumu ukázaly, že v případě kategorie migrantů vykonávajících nízkokvalifikované pozice bez integračního potenciálu, nebyl předpoklad integrace prostřednictvím práce vůbec považován za podstatný.

Tito cizinci vykonávající nízkokvalifikovanou práci v průmyslových zónách měst tak představují soudobý prekariát, společenskou třídu tvořenou dělníky v nejistém zaměstnání, s nejistou prací a s velmi nejasnou perspektivou usazení se v místě, kde pracují. Toto postavení je činí zranitelnými vůči vykořisťování, mají velmi omezený sociální a kulturní kapitál pro začlenění v nové zemi. Cizinci ze zemí mimo EU jsou vzhledem k svému pobytovému statusu ve srovnání s cizinci ze členských zemí EU ještě ve zranitelnějším postavení. To je činí závislejšími na zaměstnavatelích, kteří jim mohou vyplácet nižší mzdy a přimět je pracovat tvrději a rychleji (Ramírez et al., 2021, s. 272). Status a životní perspektiva cizinců na nízkokvalifikovaných pozicích představují současně nepříznivé faktory i pro většinovou společnost. Jejich neúčast na procesu integrace ohrožuje sociální soudržnost obyvatel měst a činí z nich vykořeněné osoby bez vazeb na většinovou společnost (Rychetník, 2014; Topinka a Janků, 2018).

Diskurz o integraci

Mezi respondenty zejména menších měst převažoval názor, že integrace znamená primárně prevenci problémů s cizinci a jejich přizpůsobení se majoritní společnosti. Je to tedy jednostranná aktivita, která stojí na straně cizinců a nevyžaduje žádné změny a úsilí ze strany majority. Pojetí integrace coby oboustranného procesu vzájemného přizpůsobování migrantů a majoritní společnosti tak, jak je definováno národní Koncepcí integrace cizinců, zastávali pouze ti respondenti, jejichž profesní dráha byla spojena se vzděláním a pracovními pozicemi v oblasti migrace a integrace a s osobními zkušenostmi s jinými kulturami. Toto zjištění koresponduje s tvrzením, že změna paradigmatu pojetí integrace dosud nebyla přijata jako součást obecného chápání integrace, kde je tento termín nadále vnímán především jako adaptační úsilí ze strany migrantů (Foroutan, 2015). Vliv profesní dráhy politiků a zaměstnanců městských úřadů na definování významu a role integrační politiky v rámci samosprávy se jednoznačně potvrdil coby zásadní, jak uvádí také jiní autoři (srov. Caponio, Jubany Baucells a Güell, 2016; Flamant, 2020). Významnou kategorií se také ukázala samotná historická

zkušenost města s multikulturní společností a image města postavený na pozitivním zhodnocení diverzity, což zmiňovali pouze respondenti z Brna. Pozitivní diskurz o integraci prokazovali zejména respondenti z Brna a malého města v jižních Čechách, kde převažovalo zastoupení typové pozice „interkulturně senzitivní odborník“, a to jak mezi politiky, tak zaměstnanci magistrátu/městského úřadu. Ve srovnání s výstupy výzkumu Rákoczyové a Trboly (2008; 2009), kdy zastoupení „interkulturně senzitivních odborníků“ v rámci samosprávy bylo téměř nulové, lze toto zjištění chápat za významně pozitivní posun.

Vliv národní politiky, politická a administrativní struktura místní samosprávy

Výsledky výzkumu potvrdily výstupy jiných autorů (Caponio a Borkert, 2010; Flamant, 2020), že významným kritériem pro hodnocení postoje měst k lokální politice integrace je nastavení národní integrační politiky a legislativní vymezení působnosti samosprávy.

Absence legislativní normy definující politiku integrace na národní úrovni a spokojení se s formulováním národní integrační politiky pouze formou koncepce integrace je některými odborníky dlouhodobě kritizováno, neboť podle nich způsobuje v otázce odpovědnosti za integraci cizinců alibismus veřejné správy a samosprávy (Pořízek, 2018; Dohnalová, 2021; Jelínková a Valenta, 2022). Dobrovolný princip nastavování integračních opatření byl však většinou respondentů hodnocen spíše pozitivně. Argumentovali zejména tím, že povinnost obcí realizovat integrační politiku by musela být doprovázena změnou nastavení legislativního vymezení jejich působnosti. Současně smíšený systém veřejné správy a výkon odlišné míry státní správy v přenesené působnosti dle typu obce má za důsledek, že zejména obce 1. typu, které v ČR převažují, mají minimální mandát i kapacity pro výkon státní správy. V případě, že by integrace cizinců byla delegována do výkonu samosprávních činností obcí, obce postrádají dostatečnou míru finanční autonomie, čímž je limitován i objem těchto činností (srov. Kruntorádová, 2015). Za jednoznačně negativní bylo hodnoceno nastavení realizace integrační politiky pro obce prostřednictvím jednoletých projektů. Dobrovolný charakter politiky integrace však současně vede k velké závislosti na volebním cyklu, což se potvrdilo zejména u malého města v jižních Čechách, kde nové volby vedly k výraznému útlumu integračních činností a odchodu interkulturně senzitivního odborníka.

Dalším legislativním nedostatkem je fakt, že hlavní legislativní norma obcí, tedy zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, definuje v rámci cizinců za občany pouze ty, kteří pochází ze zemí EU. Cizinci ze zemí mimo EU nejsou považováni za občany obce a obec tedy nemá zákonnou povinnost uspokojovat jejich potřeby. Nahlédnuto perspektivou dělení integračních

politik na obecné a specifické, můžeme říci, že nastavení obecné politiky místních samospráv má apriori vylučující charakter. Realizace mainstreamingu integračních opatření v rámci obecných politik, které autoři Penninx a Garcés-Mascareñas (2016) označují dokonce za významnější než realizaci specifických integračních opatření jen pro cizince, tak má v kontextu zákona o obcích zásadní omezení. Tuto skutečnost mnozí respondenti implicitně vyjadřovali komentáři typu „máme dost práce s vlastními občany“.

Faktory podporující proaktivní přístup měst

Města, která v rámci výzkumu realizují integrační opatření vůči cizincům, vykazují ve větší či menší míře naplnění následujících faktorů: existence specifických orgánů či pracovních pozic, které mají integraci cizinců na starosti; kvalitní spolupráce mezi odbory městských úřadů/magistrátu; kvalitní spolupráce mezi politiky a zaměstnanci městských úřadů/magistrátu; kvalitní spolupráce s integračními centry; realizace projektů zaměřených na integraci cizinců. Jedná se o faktory, které také zmiňují jako doporučení pro rozvoj lokální integrační politiky zástupci nevládních organizací (srov. Sdružení pro integraci a migraci, 2020). Autoři Penninx et al. (2014) a Evroská komise a OECD (2018) uvádějí, že zejména schopnost měst využívat evropské fondy na integraci cizinců umožňuje nejen zajištění financování integrace na lokální úrovni, ale také realizaci inovací a přenos dobré praxe, které národní úroveň nedokáže zajistit. To se potvrzuje zejména v případě města Brna, které prostřednictvím fondů ESF realizuje inovační integrační projekty. Plzeň a Brno jsou také součástí evropské sítě velkých měst Eurocities, která umožňuje inspirativní možnosti horizontální spolupráce na úrovni měst.

Vliv občanské společnosti

Vliv občanské společnosti na aktivizaci měst v jejich přístupu k cizincům, který jako významné kritérium uvádí autoři hodnotící integrační politiky měst v západních zemích EU (srov. Scholten a Penninx, 2016), nebyl v rámci výzkumu jednoznačně potvrzen. Lze hovořit spíše o nepřímém vlivu, kdy respondenti typové pozice „interkulturně senzitivní odborník“ sami dříve pracovali v organizacích občanské společnosti nebo byli obeznámeni se snahou zejména pražských nevládních organizací prosazovat téma významu lokální integrační politiky. Pouze ve velkých městech jako Brno a Plzeň jsou činné nevládní organizace pracující s migranty, které se však primárně zaměřují na řešení praktických problémů cizinců, nikoli na advokační a lobbingské aktivity, které by si kladly za cíl aktivizovat město v přístupu

k cizincům. Obecně platí, že v žádném z měst nejsou významně politicky aktivní migrantské spolky. Klíčovým aktérem integrační politiky na lokální úrovni by měla být regionální Centra na podporu integrace cizinců. Ve všech městech respondenti oceňovali služby poskytované integračními centry, pouze respondenti z Brna navíc označili Centrum pro cizince Jihomoravského kraje za proaktivní i v oblasti aktivizace měst vůči cizincům. Organizační struktura integračních center, z nichž většina spadá pod Správu uprchlických zařízení, nepřispívá k propojení činnosti Center s municipálními a regionálními vládami, jak již dlouhodobě kritizují nevládní organizace (Konsorciium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018).

Vliv expertů

Vliv expertů na aktivizaci města a formulování integrační strategie se jednoznačně prokázal. Ve městech, kde experti byli přímo zaměstnaní na městském úřadě (Brno, malé město v jižních Čechách), případně kde dané město spolupracovalo s výzkumnými agenturami s cílem získat validní data o situaci cizinců ve městě (Brno, malé město v jižních Čechách), vznikla vlastní strategie integrace města, nebo byl zřízen poradní orgán města pro integraci cizinců. Významným dopadem snahy o politiku založenou na datech je pozitivní ovlivňování politické reprezentace, která se pak tématu integrace méně obává a je ochotna prosazovat změny. Současně lze říci, že se jedná o celorepublikový trend, realizovat analýzy o situaci cizinců ve městech, které jsou financovány dotacemi MVČR na integrační projekty obcí (Dohnalová, 2021).

ZÁVĚR

Předložená disertační práce hledala odpovědi na otázku: *Jaký význam města přisuzují politice integrace cizinců a jak ji realizují?* s cílem analyzovat roli měst v integrační politice ČR v kontextu víceúrovňového řízení a diskutovat výsledky se soudobým politickým a akademickým trendem akcentování významu role měst v integraci cizinců.

Příchod válečných uprchlíků z Ukrajiny v roce 2022 jednoznačně potvrdil důležitost role místních samospráv při integraci migrantů a uprchlíků do české společnosti. Samosprávy jsou prvními příjemci migrantů a s výzvami integrace se setkávají každý den. Odpovědnost municipálních vykonavatelů veřejné správy za agendu integrace cizinců však není jednoznačně formulována a limitující legislativní vymezení působnosti samospráv nedává městům jak mandát, tak finanční a personální zdroje. Realizace vlastní integrační politiky měst je založena na principu dobrovolnosti a financována je primárně z projektových prostředků. Tento formát neumožňuje garanci kontinuity a formulování dlouhodobých integračních opatření.

Za hlavní přínos této disertační práce považuji identifikaci širokého spektra faktorů od subjektivních postojových pozic politické a profesionální reprezentace měst až po strukturální lokální, národní a nadnárodní faktory, které ovlivňují přístup a možnosti měst v ČR realizovat vlastní integrační politiku. Mé předporozumění tématu, v rámci něhož jsem hodnotící přístup měst k integraci cizinců pojímala pouze na základě subjektivních postojových faktorů, nyní vnímám jako zjednodušené. Obzvláště ve městech nacházejících se ve strukturálně znevýhodněných regionech, kde vedle cizinců v průmyslových zónách žije také velký počet českých občanů ohrožených sociálním vyloučením, je situace nesmírně komplikovaná a roli hrají jak lokální a národní vlivy, tak zájmy globálního trhu.

Současně je nutno uvést, že zvolená metoda vícepřípadové studie má limitní míru zobecnitelnosti jak v prostoru, tak v čase a zvolená metodologie nezohledňuje komplexní spektrum faktorů ovlivňujících integraci cizinců ve městě. Výzkum nezahrnuje například analýzu postojů domácí populace vůči cizincům či reflexi kvality života ve městech z pohledu samotných cizinců. Tato témata by však mohla být předmětem dalších navazujících výzkumů, které by současně mohly reflektovat jeden velmi inspirativní podnět získaný rešerší, jenž nebyl z kapacitních důvodů zohledněn ve výzkumu této práce. Jedná se o potřebu zaměřit se na implementaci obecných i specifických politických opatření v praxi a prověřit postoj tzv. „paradigmatického pragmatismu“, kdy úředníci, praktici a odborníci přizpůsobují politická

opatření svým konkrétním cílům a (možná omezeným) zdrojům, aniž by se politicky angažovali (Penninx a Garcés-Mascareñas, 2016; Flamant, 2020).

Výzkum ukázal, že posílení efektivní role měst v integraci cizinců vyžaduje zlepšení koordinace politiky integrace národní vládou, jasné definování rolí a odpovědností měst a prosazování politiky mainstreamingu v oblasti integrace (Baláž a Čemová, 2019). To se pojí i s nutností většího zapojení cizinců do rozhodovacích procesů na lokální úrovni. Na místě by proto byla změna obecního zřízení rozšiřujícího definici pojmu “občan obce”, přinejmenším na občany třetích zemí hlášených v daném místě k trvalému pobytu, a umožnění volebního práva na komunální úrovni pro všechny cizince s trvalým pobytem. Dále je nezbytné na místní úrovni zlepšit dostupnost a efektivitu využívání finančních zdrojů k podpoře integrace migrantů. Mezi další významná doporučení patří potřeba posílit spolupráci s občanskou společností a zaměstnavateli a sladění služeb sociální péče s potřebami migrantů, kteří o nich často ani nevědí (European Commission, OECD, 2018; Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2018; Sdružení pro integraci a migraci, 2020). V neposlední řadě je nezbytné podpořit propojení výzkumu a tvorby politik tak, aby realizace integračních politik byla postavena na reálných faktech o situaci cizinců ve městě, a současně posílit odbornou erudici samotné politické a profesionální reprezentace měst v oblasti integrace a interkulturního soužití.

Soupis použité literatury a dalších zdrojů

- ALEXANDER, Michael, 2007. *Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv* [online]. Abingdon: Taylor & Francis Group [cit. 2022-01-06]. ISBN 0754647226. Dostupné z: <https://doi.org/10.4324/9781351161725>
- BALÁŽ, Roman a Lucia ČEMOVÁ, 2019. The mainstreaming of integration governance and social work in the local integration of immigrants. *Sociální Práce* [online]. 19(1), 94–109 [cit. 2022-08-23]. ISSN 1213-6204. Dostupné z: <https://socialniprace.cz/article/the-mainstreaming-of-integration-governance-and-social-work-in-the-local-integration-of-immigrants/>
- BALÍK, Stanislav, 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2908-4.
- BARŠOVÁ, Andrea a Pavel BARŠA, 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. ISBN 80-210-3875-6.
- BAUBÖCK, Rainer, 2020. Cities vs States: Should Urban Citizenship be Emancipated from Nationality?. *Verfassungsblog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH. [cit. 2022-08-26]. ISSN 2366-7044. Dostupné z: <https://doi.org/10.17176/20200120-123820-0>
- BERRY, John. W., 2011. Integration and Multiculturalism: Ways towards Social Solidarity. *Papers on Social Representations* [online]. 2011(20) [cit. 2021-03-19]. ISSN 1021-5573. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/266528000_Integration_and_Multiculturalism_Ways_towards_Social_Solidarity

- BOSSWICK, Wolfgang a Friedrich HECKMANN, 2006. *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*. [online]. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [cit. 2022-01-11]. Dostupné z: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/22/en/1/ef0622en>
- BOUCHARD, Gérard, 2011. What is interculturalism?. *McGill law journal* [online]. Montreal: McGill University Faculty of Law, 56(2), 395–468 [cit. 2022-01-20]. ISSN 0024-9041. Dostupné z: <https://doi.org/10.7202/1002371ar>
- BRUBAKER, Rogers, 2001. The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and racial studies* [online]. Hants: Taylor & Francis, 24(4), 531–548 [cit. 2022-01-20]. ISSN 0141-9870. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01419870120049770>
- BRUBAKER, William Rogers, 1999. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 0-674-13178-9.
- CAPONIO, Tiziana a Maren BORKERT, ed., 2010. *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press. ISBN 90-485-1243-3.
- CAPONIO, Tiziana, Olga JUBANY BAUCELLS a Berta GÜELL, 2016. Civic integration policies from below: accounting for processes of convergence and divergence in four European cities. *Ethnic and racial studies* [online]. Abingdon: Routledge, 39(5), 878–895 [cit. 2022-07-13]. ISSN 0141-9870. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01419870.2015.1080379>
- ČESKO, 1999a. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 23. 12. 1999, částka 106. ISSN 1211-1244.

- ČESKO, 1999b. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 23. 12. 1999, částka 106. ISSN 1211-1244.
- ČESKO, 2000a. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 15. 5. 2000, částka 38. ISSN 1211-1244.
- ČESKO, 2000b. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 15. 5. 2000, částka 38. ISSN 1211-1244.
- ČESKO, 2000c. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 17. 5. 2000, částka 39. ISSN 1211-1244.
- ČESKO, 2001. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 31. 12. 2001, částka 178. ISSN 1211-1244.
- ČESKO, 2006. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 31. 3. 2006, částka 37. ISSN: 1211-1244.
- ČESKO, 2013. Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2. 7. 2013, částka 77. ISSN: 1211-1244.
- DEKKER, Rianne et al., 2015. A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *The International migration review* [online]. Los Angeles, CA: Blackwell Publishing Ltd, 49(3), 633–658 [cit. 2022-08-03]. ISSN 0197-9183. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/imre.12133>
- DIMITROV, Michal, 2012. Im Spannungsfeld zwischen staatlicher und lokaler Integrationspolitik: Politische Partizipation von Migranten in den Einwanderungsstädten Berlin und W. *Acta Universitatis Carolinae. Studia territorialia* [online]. Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, (3-4), 9–41

[cit. 2022-08-23]. ISSN 1213-4449. Dostupné z: <https://stuter.fsv.cuni.cz/stuter/article/view/575/519>

DIMITROV, Michal, 2017. *Přistěhovalectví a velkoměsto: Politika integrace imigrantů v Berlíně a Vídni 1971-2011*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd.

DOHNALOVÁ, Eva, 2021. Governance of migrant integration in the Czech Republic. *Socialni Prace* [online]. 21(1), 7–23 [cit. 2022-08-22]. ISSN 1213-6204. Dostupné z: <https://socialniprace.cz/article/governance-of-migrant-integration-in-the-czech-republic/>

EUROSTAT, 2020. *Asylum statistics* [online]. Eurostat, ©2020. [cit. 2020-06-23]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Asylum_statistics

EUROSTAT, 2021. *Migrant integration statistics* [online]. Eurostat, ©2021. [cit. 2022-01-21]. ISSN 2443-8219. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics

EVROPSKÁ KOMISE, 2016. *Action Plan on the integration of third country nationals* [online]. Brusel: Evropská komise. [cit. 2022-08-18]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-integration-action-plan-of-third-country-nationals-launched>

EVROPSKÁ KOMISE, 2016. *Action Plan on the integration of third country nationals* [online]. Brusel: Evropská komise. [cit. 2021-08-15]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-integration-action-plan-of-third-country-nationals-launched>

EVROPSKÁ KOMISE, 2020. *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027* [online]. Brusel: Evropská komise. [cit. 2022-08-25]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/migrant->

integration/news/ec-reveals-its-new-eu-action-plan-integration-and-inclusion-2021-2027_en

EVROPSKÁ KOMISE, OECD, 2018. *Report on the local integration of migrants: "Working together for local integration of migrants and refugees"* [online]. Brusel: Evropská komise, ©2018. [cit. 2022-01-06]. ISBN 978-92-79-85284-8. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2018/commission-and-oecd-present-report-on-the-local-integration-of-migrants

FAUSER, Margit, 2012. *Migrants and Cities: The Accommodation of Migrant Organizations in Europe* [online]. London: Routledge. [cit. 2022-07-14]. ISBN: 9781315595245. Dostupné z: <https://doi.org/10.4324/9781315595245>

FLAMANT, Anouk, 2020. The local turn in integration policies: why French cities differ. *Ethnic and racial studies* [online]. Abingdon: Routledge, 43(11), 1981–2000 [cit. 2022-07-14]. ISSN 0141-9870. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1738522>

FLUXA, Jan, 2017. Benjamin Barber: If Mayors Ruled the World. *Mezinárodní vztahy* [online]. Ústav mezinárodních vztahů, 52(1), 68-72 [cit. 2022-08-26]. ISSN 2570-9429. Dostupné z: <https://cjir.iir.cz/index.php/cjir/article/view/209/180>

FOROUTAN, Naika, 2015. *Unity in Diversity: Integration in a Post-Migrant Society*. In: Bundeszentrale für politische Bildung [online] 21. 04. 2015 [cit. 2022-08-24]. Dostupné z: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdosiers/205290/unity-in-diversity-integration-in-a-post-migrant-society/>

FRASER, Nancy a Axel HONNETH, 2004. *Přerozdělování nebo uznání?*. Praha: Filosofia. ISBN 80-7007-200-8.

GERSTNEROVÁ, Andrea, 2014. Integrace cizinců ze třetích zemí na místním trhu práce v době ekonomické krize: Výklad rozsahu působnosti státních a nestátních orgánů. *Český*

- lid* [online]. Etnologický Ústav Akademie věd České Republiky, v. v. i, 101(4), 421–437 [cit. 2022-08-23]. ISSN 0009-0794. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/24330306>
- GILGUN, Jane F., 2015. Beyond description to interpretation and theory in qualitative social work research. *Qualitative Social Work* [online]. 14(6), 741–752 [cit. 2022-01-22]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/1473325015606513>
- GILGUN, Jane F., 2019. Deductive Qualitative Analysis and Grounded Theory: Sensitizing Concepts and Hypothesis-Testing. In: BRYANT, Antony a Kathy CHARMAZ. *The SAGE Handbook of Current Developments in Grounded Theory*. USA, Kalifornie: Sage Publications. ISBN 1473970954.
- HENDL, Jan, 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál. ISBN 80-7367-040-2.
- CHMELÍČKOVÁ, Nataša et al., 2018. Právní úprava integrace v České republice a základní reflexe bezpečnostních aspektů integrace. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* [online]. 2018(2), 31–47 [cit. 2022-09-29]. ISSN 0323-0619. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2018.4>
- CHRASTINA, Jan, 2019. *Případová studie - metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-244-5373-6.
- JELÍNKOVÁ, Marie a Pavla ČERYCHOVÁ, 2021. Integrace cizinců v obcích: fakta a doporučení. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2021(5), 38–44. ISSN 1212-0855.
- JELÍNKOVÁ, Marie a Blanka TOLLAROVÁ, 2022. *Podpora ukrajinských uprchlíků je stále provizorium, strategické vládnutí se nedaří* [online]. Expertní skupina pro Ukrajinu. Fakulta sociálních věd Univerzita Karlova. [cit. 2023-02-01]. Dostupné z:

<https://fsv.cuni.cz/aktuality/podpora-ukrajinskych-uprechliku-je-stale-provizorium-strategicke-vladnuti-se-nedari>

JELÍNKOVÁ, Marie a Ondřej VALENTA, 2022. Pojetí integrace migrantů v ČR perspektivou analýzy podpory stanovených priorit. *Sociologický časopis* [online]. Praha: Sociologický ústav AVČR, 58(1), 71–97 [cit. 2022-10-13]. ISSN 0038-0288. Dostupné z: <https://www-ccc-com.ezproxy.is.cuni.cz/search/journal-detail?id=744>

JOPPKE, Christian, 2017. Civic integration in Western Europe: three debates. *West European politics* [online]. Abingdon: Routledge, 40(6), 1153–1176 [cit. 2022-08-26]. ISSN 0140-2382. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1303252>

JOPPKE, Christian a Ewa MORAWSKA, ed., 2003. *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* [online]. Palgrave Macmillan [cit. 2022-01-20]. ISBN 978-0-230-55479-5.

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY, 2018. *Integrace cizinců v Česku z pohledu nevládních organizací* [online]. Praha: Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty [cit. 2022-08-22]. Dostupné z: <https://migracnikonsorciem.cz/cs/nova-publikace-integracni-praxi-cr/>

KRUNTORÁDOVÁ, Ilona, 2015. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2786-1.

KUROWSKI, Martina a Lenka ŠAFRÁNKOVÁ PAVLÍČKOVÁ, 2022. Integrace cizinců ve městě Brně: Příklad dobré praxe. *Sociální pedagogika* [online]. Zlín: Tomas Bata University in Zlín, Faculty of Humanities, 10(1), 94–96 [cit. 2022-07-12]. ISSN 1805-8825. Dostupné z: <https://www.proquest.com/openview/e1744e87faed3f113feb3e94a9879b37/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2034144>

- KYMLICKA, Will, 2003. Multicultural States and Intercultural Citizens. *Theory and research in education* [online]. USA, Kalifornie: Sage Publications, 1(2), 147–169 [cit. 2022-01-20]. ISSN 1477-8785. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/1477878503001002001>
- LEONTIEVA, Yana, Blanka TOLLAROVÁ a Renata MIKEŠOVÁ, 2017. *Analýza postavení migrantek a migrantů na území hl. M. Prahy*. [online] Praha: SOÚ AVČR. [cit. 2022-07-13]. Dostupné z: <https://metropolevsech.eu/wp-content/uploads/2017/11/Anal%C3%BDza-postaven%C3%AD-migrant%C5%AF-a-migrantek-2017.pdf>
- LÍMOVÁ, Michaela, Michala MUSILOVÁ a Lenka PAVELKOVÁ, 2019. *Analýza integrace migrantů na Kolínsku*. Praha: Centrum pro integraci cizinců o.p.s.
- MAGISTRÁT MĚSTA BRNA, 2021. *Akční plán na období 2021 - 2023: Strategie integrace cizinců ve městě Brně 2020–2026* [online]. Brno: Magistrát města Brna [cit. 2023-10-01]. Dostupné z: https://socialnipece.brno.cz/wp-content/uploads/2021/1/Ak%C4%8Dn%C3%AD-pl%C3%A1n_TEXT_FIN.pdf
- MAREŠ, Jiří, 2015. Tvorba případových studií pro výzkumné účely. *Pedagogika* [online]. 65(2), 113–142 [cit. 2022-08-12]. ISSN 2336-2129. Dostupné z: <https://docplayer.cz/29271719-Tvorba-pripadovych-studii-pro-vyzkumne-ucely-1.html>
- MEER, Nasar, Tariq MODOOD a Ricard ZAPATA-BARRERO, ed., 2016. *Multiculturalism and interculturalism: debating the dividing lines* [online]. Edinburgh: Edinburgh University Press. [cit. 2022-01-20]. ISBN 1-4744-1870-8. Dostupné z: <https://doi.org/10.3366/edinburgh/9781474407083.001.0001>
- MIPEX 2020 [online], 2020. Barcelona/Brussels: CIDOB, MPG [cit. 2022-02-17]. Dostupné z: <https://www.mipex.eu/>

- MRKVOVÁ, Martina a Andrea ŠPIRKOVÁ, 2017. Integrace držitelů mezinárodní ochrany v České republice a Státní integrační program 2016. *Sociální práce* [online]. 17(2) [cit. 2020-20-06]. ISSN 1213-6204. Dostupné z: <https://socialniprace.cz/online-clanky/integrace-drzitelu-mezinarodni-ochrany-v-ceske-republice-a-statni-integracni-program-2016/>
- MMRČR, 2020. *Doporučení pro obce v oblasti integrace cizinců*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. ISBN 978-80-7538-295-5.
- MVČR, 2010. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2009* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. [cit. 2020-22-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2018.aspx>
- MVČR, 2018. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2018* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. [cit. 2021-20-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2018.aspx>
- MVČR, 2021. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2020* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. [cit. 2022-23-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2021.aspx>
- MVČR, 2022a. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2021* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2022-22-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2021.aspx>
- MVČR, 2022b. *Čtvrtletní zpráva o migraci I. 2022* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2022-22-08]. Dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ctvrtletni-zprava-o-migraci-za-i-ctvrtleti-2022.aspx>

MVČR, 2022c. *Informativní počty obyvatel (občanů ČR a cizinců s pobytem) k 1. 1. 2022* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2022-20-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/informativni-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>

NEE, Victor a Richard ALBA, 2004. Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration. *City & Community* [online]. 3(4), 433–436 [cit. 2022-08-03]. ISSN 1535-6841. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/3598506>

NOVOTNÁ, Hedvika, Ondřej ŠPAČEK a Magdaléna ŠŤOVÍČKOVÁ, ed., 2019. *Metody výzkumu ve společenských vědách*. Praha: Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy. ISBN 978-80-7571-025-3.

PENNINX, Rinus a Blanca GARCÉS-MASCAREÑAS, 2016. Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation. *Migracijske i etničke teme* [online]. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, 32(2), 155-189 [cit. 2022-07-14]. ISSN 1333-2546. Dostupné z: <https://doi.org/10.11567/met.32.2.1>

PENNINX, Rinus et al., 2014. *European Cities and their Migrant Integration Policies.: A State of the Art. Study for the Knowledge for Integration Governance (KING) project* [online]. Amsterdam Institute for Social Science Research. [cit. 2022-09-08]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/european-cities-and-their-migrant-integration-policies-state-art-study-king_en

POŘÍZEK, Pavel, 2018. Lesk a bída“ integrace cizinců pohledem vládních koncepcí integrace cizinců (s využitím kazuistik z praxe veřejného ochránce práv). *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* [online]. Univerzita Karlova v Praze: Karolinum, 64(2), 49–72 [cit. 2022-01-22]. ISSN 0323-0619. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2018.5>

- RÁKOCZYOVÁ, Miroslava a Robert TRBOLA, 2008. *Lokální strategie integrace cizinců v ČR I*. Praha: VÚPS. ISBN 978-80-7416-006-6.
- RÁKOCZYOVÁ, Miroslava a Robert TRBOLA, 2009. *Sociální integrace přistěhovalců v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON. ISBN 978-80-7419-023-0.
- RÁKOCZYOVÁ, Miroslava, Robert TRBOLA a Jiří VYHLÍDAL, 2011. *Lokální strategie integrace cizinců v ČR II: (případová studie Brno)*. Praha: VÚPSV. ISBN 978-80-7416-089-9.
- RAMÍREZ, Catherine S. et al., 2021. *Precairety and Belonging: Labor, Migration, and Noncitizenship* [online]. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press. [cit. 2022-07-14]. ISBN 1-9788-1566-2. Dostupné z: <https://doi.org/10.36019/9781978815667>
- RUANO DE LA FUENTE, Jose Manuel a Jochen FRANZKE, 2021. *Local integration of migrants policy: european experiences and challenges* [online]. Singapore: Springer. [cit. 2022-07-14]. ISBN 3-030-50979-6. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-50979-8>
- RYCHETNÍK, Luděk, 2014. Sociální spravedlnost.: Jak jí rozumět dnes. *Sociální práce* [online]. 14(4), 14–17 [cit. 2022-12-02]. ISSN 1805-885x. Dostupné z: <https://socialniprace.cz/wp-content/uploads/2020/11/2014-4.pdf>
- SAYAD, Abdulmalek, 2004. *The suffering of the immigrant*. Cambridge: Polity. ISBN: 978-0-745-62642-0.
- SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI, 2020. *Manuál lokální integrace migrantů v České republice*. Praha: Sdružení pro integraci a migraci. ISBN 978-80-906488-2-1.
- SEIDLOVÁ, Markéta, 2012. *Imigrační a integrační politika Francie - v nadnárodní, národní a lokální rovině*. Disertační práce. Univerzita Karlova. Přírodovědecká fakulta.

- SCHINKEL, Willem, 2009. The Virtualization of Citizenship and the Paternalistic State. *Sociologie (Amsterdam)* [online]. 5(1), 48–68 [cit. 2022-08-26]. ISSN 1574-3314. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0896920509357506>
- SCHOLTEN, P.W.A. a I. VAN BREUGEL, 2018. *Mainstreaming Integration Governance New Trends in Migrant Integration Policies in Europe* [online]. Cham: Springer International Publishing. [cit. 2022-07-14]. ISBN 3-319-59277-7. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-59277-0>
- SCHOLTEN, Peter et al., 2015. *Integrating immigrants in Europe: research-policy dialogues*. Cham: Springer Open. ISBN 978-3-319-16255-3.
- SCHOLTEN, Peter a Rinus PENNINX, 2016. The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca a Rinus PENNINX, ed. IMISCOE RESEARCH SERIES. *Integration Processes and Policies in Europe*. Cham: Springer. ISBN 978-3-319-21673-7.
- SOCIOFAKTOR S.R.O., 2018. *Data a fakta o cizincích v Brně*. Ostrava, Mariánské Hory: SocioFaktor s.r.o.
- SOCIOFAKTOR S.R.O., 2019. *Data a fakta o cizincích v Brně: Analytická část*. Ostrava, Mariánské Hory: SocioFaktor s.r.o.
- SOCIOFAKTOR S.R.O., 2020. *Data a fakta o cizincích v Brně*. Ostrava: SocioFaktor s.r.o.
- SÝKORA, Luděk et al., 2015. *Metodika prevence rezidenční segregace a podpory integrace cizinců v lokalitách koncentrace zahraničních pracovníků*. Praha: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta. ISBN 978-80-7444-040-3.
- SÝKORA, Luděk et al., 2016. Soužití v městské čtvrti: majorita a Vietnamci v Praze-Libuši. *Sociologický časopis* [online]. Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences, 52(4), 475–503 [cit. 2022-01-22]. ISSN 0038-0288. Dostupné z: <https://doi.org/10.13060/00380288.2016.52.4.269>

- SÝKORA, Luděk, Ekaterina IGNATIEVA a Tomáš BRABEC, 2018. *Analýza cizinců na území MČ Praha 5: Výzkumná zpráva*. Praha: Centrum pro výzkum měst a regionů PŘF UK.
- ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĐOVÁ, 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-313-0.
- SWIANIEWICZ, Paweł, 2013. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies* [online]. 40(2), 292–311 [cit. 2022-08-23]. ISSN 3003930. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>
- TOPINKA, Daniel a Tomáš JANKŮ, 2018. *Cizinci v Brně: Vztahy, vazby a sítě podpory* [online]. Brno: Barrister & Principal [cit. 2022-01-22]. ISBN 978-80-7364-082-8. Dostupné z: https://www.academia.edu/38148458/Cizinci_v_Brn%C4%9B_Vztahy_vazby_a_s%C3%ADt%C4%9B_podpory
- VÁNĚ, Jan, 2018. „*Definování potřeb sociálních služeb u cílových skupin (senioři, zdravotně postižení, rodiny s malými dětmi, děti a mladiství - ohrožená mládež, osoby ohrožené vyloučením, cizinci)*“: *Výzkumná zpráva*. Plzeň: Katedra sociologie, Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni.
- VLÁDA ČR, 1999. Usnesení vlády České republiky o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce. *In: Usnesení vlády ČR*. 7. 7. 1999, částka 689 + 2P.
- VLÁDA ČR, 2005. Usnesení vlády České republiky k Realizaci Koncepce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005. *In: Usnesení vlády ČR*. 5. 1. 2005, částka 5.
- VLÁDA ČR, 2016. Usnesení vlády České republiky o aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016. *In: Usnesení vlády ČR*. 18. 1. 2016, částka 26.

- VLÁDA ČR, 2017. Usnesení vlády České republiky k Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2017. *In: Usnesení vlády ČR*. 9. 1. 2017, částka 11.
- VLÁDA ČR, 2019a. Usnesení vlády České republiky o postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2020. *In: Usnesení vlády ČR*. 16. 12. 2019, částka 918.
- VLÁDA ČR, 2019b. *Program kvalifikovaný zaměstnanec* [online]. Vláda české republiky [cit. 16.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/program-kvalifikovany-zamestnanec.aspx>
- VLÁDA ČR, 2022. Usnesení vlády České republiky o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu v roce 2022. *In: Usnesení vlády ČR*. 26. 1. 2022, částka 40.
- YIN, Robert K., 2009. *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage. ISBN 978-1-4129-6099-1.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, 2016. Exploring the foundations of the intercultural policy paradigm: a comprehensive approach. *Identities (Yverdon, Switzerland)* [online]. Philadelphia: Routledge, 23(2), 155–173 [cit. 2022-01-20]. ISSN 1070-289X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/1070289X.2015.1006523>
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, Tiziana CAPONIO a Peter SCHOLTEN, 2017. Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International review of administrative sciences* [online]. London, England: Sage Publications, 83(2), 241–246 [cit. 2022-07-14]. ISSN 0020-8523. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0020852316688426>

ZLINSKÝ, Milan, 2020. Příliv cizinců působí potíže školám, Pardubice žádají firmy o pomoc.

IDnes.cz [online]. Praha: Mafra [cit. 2021-09-30]. Dostupné z:
https://www.idnes.cz/pardubice/zpravy/cizinci-cestina-vyuka-pardubice.A200210_532087_pardubice-zpravy_mvo

Seznam tabulek

Tabulka 1-1 Hlavní výzvy v oblasti integrace	18
Tabulka 1-2 Cíle, nástroje a opatření integračních politik na národní a lokální úrovni.....	25
Tabulka 1-3 Typologie klasifikace politik místní samosprávy vůči migrantům.....	34
Tabulka 2-1 Faktory ovlivňující nastavení politik místních samospráv	48
Tabulka 3-1 Velikostní skupiny obcí v ČR k 1.1. 2006	65
Tabulka 3-2 Top 10 státních příslušností cizinců a kraje s jejich nejpočetnějším zastoupením k 31.12. 2021	66
Tabulka 4-1 Dílčí výzkumné otázky a související zkoumané oblasti	74
Tabulka 4-2 Charakteristika výzkumného souboru	78
Tabulka 4-3 Počet oslovených a reálných respondentů	82
Tabulka 5-1 Institucionální a strategické zajištění integrace ve městech v roce 2021.....	124
Tabulka 5-2 Integrační opatření měst.....	128
Tabulka 5-3 Klasifikace politik zkoumaných měst vůči migrantům	140

Přílohy

Příloha 1: Scénář rozhovoru pro politickou a profesionální reprezentaci města

Příloha 2: Scénář rozhovoru pro ostatní profesionály

Příloha 1: Scénář rozhovoru pro politickou a profesionální reprezentaci města

Zkoumaná oblast 1: Postoje politické reprezentace a zaměstnanců městských úřadů k integraci cizinců a integrační diskurz

DVO 1: Jak politická reprezentace města a zaměstnanci městských úřadů hodnotí situaci cizinců ve městě, zejména úroveň jejich sociální integrace a ohrožení sociálním vyloučením?

Otázky pro respondenty:

1. Jací cizinci ve Vašem městě žijí?
2. Jak hodnotíte situaci cizinců ve Vašem městě, jejich postavení a potřeby? (Práce, bydlení, zdraví, sociální situace, vzdělávání, děti, kulturní a náboženské aktivity, občanské a politické aktivity, trestná činnost).
3. Jsou cizinci ve Vašem městě ohrožení sociálním vyloučením? Jak to zjišťujete?
4. Podle jakých kritérií usuzujete, zda cizinec je nebo není ve městě integrován/začleněn?
5. Jaká data o cizincích máte k dispozici? Máte zpracovanou analýzu k situaci cizinců ve Vašem městě?
6. Jaký význam přikládáte tomu, že cizinci žijí ve Vašem městě?
7. Jak integrace cizinců souvisí s většinovou společností?
8. Vnímáte rozdíl mezi cizinci a občany, co se týče přístupu ke zdrojům? Jaký?

DVO 2: Jaký integrační diskurz zaujímá politická reprezentace města a zaměstnanci městských úřadů?

Otázky pro respondenty:

1. Jaké profesní zkušenosti máte s cizinci?
2. Jaké osobní zkušenosti máte s cizinci, soužitím v kulturně různorodé společnosti?

Zkoumaná oblast 2: Aktuální nastavení integrační politiky města – koncepční a institucionální úroveň

DVO 3: Jak je koncepčně a institucionálně zabezpečena integrace cizinců v rámci politických struktur města a organizačních struktur městského úřadu?

Otázky pro respondenty:

1. Kdo se na vašem městském úřadě/magistrátě zabývá integrací cizinců?

2. Jakých agend se integrace cizinců týká?
3. Máte specifická opatření pro cizince?
4. Ke kterým skupinám cizinců směřují integrační opatření?
5. Existují služby jako komunitní tlumočníci nebo interkulturní pracovníci?
6. Najdou se na webu města pro cizince relevantní informace v cizích jazycích nebo vydává město informační letáky pro cizince?
7. Spolupracuje město v oblasti integrace cizinců s jinými institucemi (veřejný sektor, NNO, soukromý sektor)?
8. Jaké zkušenosti a povědomí má město o možnostech financování integračních aktivit?
9. Má město vytvořenou strategii/koncepci integrace cizinců? Je tato strategie zpracovaná v unikátním dokumentu, nebo zastoupena v jiných dokumentech? Např. Strategie rozvoje města, Komunitní plán sociálních služeb, Koncepce školství, Koncepce sociálního začleňování nebo další relevantní plánovací dokumenty. (Pokud ne: Čím se řídí integrační politika ve vašem městě? Využíváte např. vládní KIC?)
10. Jaká je geneze formování integrační politiky města? Kdo za tím stál? Jaké byly politické motivy?
11. Jaká je vazba mezi politickou a profesionální úrovní řízení města? Kdo, koho, jak ovlivňuje?

Zkoumaná oblast 3: Hodnocení integrační politiky města, ideální integrační politika

DVO 5: Jak politická reprezentace města a zaměstnanci městských úřadů hodnotí stávající politiku města (a státu) vůči cizincům?

Otázky pro respondenty:

1. Jak hodnotíte státní integrační a imigrační politiku?
2. Jaký vliv na Vaši činnost má imigrační politika státu, EU? Má mít město možnost ovlivňovat imigrační politiku státu, např. možnost regulovat počet cizinců na svém území? Jak by to mohlo být realizováno?
3. Jaký vliv na Vaši činnost má integrační politika EU, státu, kraje?
4. Jak hodnotíte financování integrační politiky?
5. Je Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu dostačující nástroj pro řízení integrační politiky?
6. Co si myslíte o možnosti tvorby zákonné norma pro integraci?

7. Jak hodnotíte koordinační činnost OAMP?
8. Jak hodnotíte nastavení integračně adaptačních kurzů? Jak mohou přispět k integraci na úrovni města?
9. Jak hodnotíte přístup města k cizincům?
10. Jaká je legitimita specifických opatření pro cizince?
11. Jaká je kapacita města pro řešení integrace cizinců? (Jaké jsou hlavní politické priority města?)
12. Jaké jsou bariéry/limity rozvoje aktivního zapojení města v procesu integrace?
13. Jak velká je autonomie města (míra politické, legislativní, finanční autonomie) v oblasti politiky integrace?
14. Jaké propojení/souvislosti vidíte mezi politikou sociálního začleňování a politikou integrace?
15. Jakou roli hraje omezené volební právo cizinců vzhledem k nastavování politických priorit města?

DVO 6: Jak má dle politické reprezentace a zaměstnanců městských úřadů vypadat ideální politika města vůči cizincům?

Otázky pro respondenty:

1. Jak by se mělo město v ideálním případě vztahovat vůči cizincům na svém území?
2. Má město ovlivňovat svojí politikou přístup cizinců ke zdrojům a jak? (trh práce, podnikání, vzdělávání, zdravotní péče, bydlení, sociální systém, občanská a politická práva)
3. Jaký typ podpory a od koho město potřebuje pro realizaci ideální verze integrační politiky?
4. Jak mají integrační opatření na městské úrovni vypadat? Má se jednat o obecná nebo specifická opatření, a proč?
5. Má být agenda integrace cizinců povinností města? Pokud ano, jak by to mělo být realizováno?
6. Má být integrace pro cizince povinná? Jak by to mělo být realizováno?
7. Mají mít cizinci ze zemí mimo EU volební právo na komunální úrovni?

8. Jak má město přistupovat ke kulturní diverzitě cizinců ve městě? Jak mají cizinci nakládat se svojí původní kulturou? Do jaké míry je potřeba, aby se cizinci přizpůsobili zvyklostem české společnosti?
9. Co si myslíte o financování integrační politiky? Z jakých zdrojů by to mělo být?

Příloha 2: Scénář rozhovoru pro ostatní profesionály

Zkoumaná oblast: Hodnocení přístupu města k integraci cizinců ostatními profesionály (NNO, školy, zaměstnavatelé)

Otázky pro respondenty:

1. Jak hodnotíte situaci cizinců ve městě?
2. Jak hodnotíte politiku města ve vztahu k cizincům?
3. Co by se mělo změnit v politice města k cizincům?